



Laporan Analisis Anggaran Daerah 2008-2011

Temuan-Temuan Hasil Studi Pengelolaan Anggaran
Di 20 Kabupaten/ Kota Partisipan Program Kinerja

Laporan

Analisis Anggaran Daerah 2008-2011

Temuan-temuan Hasil Analisis Anggaran
Di 20 Kabupaten/Kota Partisipan Program KINERJA

Jakarta
Mei 2012

Daftar Isi

DAFTAR ISI	I
I. PENDAHULUAN	1
1.1 PENGANTAR	1
1.2 TUJUAN PENELITIAN	1
1.3 MANFAAT PENELITIAN	2
1.4 METODOLOGI PENELITIAN	2
a. Ruang Lingkup Analisis.....	2
b. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data.....	3
II. PENDAPATAN DAERAH.....	5
2.1 GAMBARAN UMUM PENDAPATAN DAERAH	5
2.2 KOMPOSISI PENDAPATAN DAERAH	7
2.3 DANA PERIMBANGAN.....	7
2.4 LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH	10
2.2 PENDAPATAN ASLI DAERAH	11
III. BELANJA DAERAH	13
3.1 GAMBARAN UMUM BELANJA DAERAH	13
3.2 ANALISIS KOMPONEN BELANJA DAERAH	15
3.3 ANALISIS BELANJA PEGAWAI.....	16
3.4 ANALISIS BELANJA BANTUAN SOSIAL DAN HIBAH.....	17
IV. PEMBIAYAAN DAERAH	19
4.1 RUANG FISKAL.....	19
4.2 SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN	20
4.3 PEMBIAYAAN ANGGARAN	21
V. ANALISIS PERENCANAAN, PERUBAHAN DAN REALISASI ANGGARAN.....	24
5.1 ANALISIS PERENCANAAN DAN PERUBAHAN PENDAPATAN DAERAH	24
5.2 ANALISIS PERENCANAAN DAN PERUBAHAN BELANJA DAERAH	27
VI. ANALISIS ANGGARAN URUSAN PENDIDIKAN	29
6.1 ANALISIS BELANJA PENDIDIKAN	29
6.2 ANALISIS KOMPOSISI BELANJA PENDIDIKAN DAN RASIO GURU MURID	31
6.3 ANALISIS BELANJA PROGRAM PENDIDIKAN.....	32
6.4 ANALISIS BELANJA PROGRAM WAJIB BELAJAR 9 TAHUN.....	33
6.5 ANALISIS RENCANA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA SEKOLAH.....	34
VII. ANALISIS ANGGARAN URUSAN KESEHATAN	37
7.1 ANALISIS BELANJA KESEHATAN	37

7.2 ANALISIS ANGGARAN PROGRAM KESEHATAN IBU, BAYI BARU LAHIR DAN ANAK (KIBBLA).....	40
VIII. ANALISIS ANGGARAN URUSAN PEKERJAAN UMUM.....	43
8.1 ANALISIS BELANJA URUSAN PEKERJAAN UMUM	43
8.2 ANALISIS BELANJA PU BERDASARKAN KLASIFIKASI EKONOMI	44
8.3 ANALISIS BELANJA PROGRAM JALAN DAN JEMBATAN.....	45
IX. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	49

Daftar Tabel

TABEL 1.1 PROFIL DATA STATISTIK UMUM DAERAH PENELITIAN	2
TABEL 1.2 DATA YANG DIPERGUNAKAN DAN SUMBER PEROLEHAN DATA.....	3
TABEL 2.1 TOTAL ALOKASI DANA DAK DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA BERDASARKAN JENISNYA, 2008-2011 (BERDASARKAN HARGA BERLAKU, DALAM RP JUTA).....	8
TABEL 4.1 RASIO SURPLUS/DEFISIT TERHADAP PENDAPATAN DAERAH, 2008-2011.....	21
TABEL 4.2 PENERIMAAN DAN PEMBAYARAN PINJAMAN DAERAH DI LIMA DAERAH KINERJA, 2008-2011 (DALAM RP JUTA)	22
TABEL 4.3 DAERAH DENGAN SISA KURANG PENGGUNAAN ANGGARAN (SIKPA).....	22
TABEL 4.3 RINGKASAN APBD SIMEULUE, 2008-2011	23
TABEL 7.1 RASIO PENDUDUK DAN LUAS WILAYAH DIBANDINGKAN KABUPATEN/KOTA.....	39

Daftar Grafik

GRAFIK 2.1 RERATA PENDAPATAN DAERAH PER KAPITA, 2008-2011 (DALAM Rp JUTA PER ORANG PER TAHUN), BERDASARKAN HARGA KONSTAN 2008.....	5
GRAFIK 2.2 TINGKAT PERTUMBUHAN RIIL PENDAPATAN DAERAH TERENDAH DAN TERTINGGI DI KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2008-2011	6
GRAFIK 2.3 RERATA KOMPOSISI PENDAPATAN DAERAH DI 20 DAERAH KINERJA, 2008-2011	7
GRAFIK 2.4 KOMPOSISI PENDAPATAN DAERAH DI 20 DAERAH KINERJA, RERATA 2008-2011	7
GRAFIK 2.5 DAU PER KAPITA DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2008 DAN 2011 (HARGA KONSTAN 2008)	8
GRAFIK 2.6 PERBANDINGAN ANTARA RERATA NILAI TRANSFER (2008-2011, HARGA KONSTAN 2008) PER KAPITA DENGAN IPM 2009	10
GRAFIK 2.7 PROPORSI DANA PENYESUAIAN DAN OTONOMI KHUSUS DENGAN DAK (2008 DAN 2010) DAN DENGAN KESELURUHAN PENDAPATAN (2010).....	10
GRAFIK 2.8 RERATA PROPORSI DBH PROVINSI TERHADAP PENDAPATAN DAERAH, 2008-2011 (DALAM PERSEN)	11
GRAFIK 2.9 RERATA PENDAPATAN ASLI DAERAH PER KAPITA 2008-2011 (Rp JUTA/ORANG/TAHUN, HARGA KONSTAN 2008)	11
GRAFIK 2.10 KONTRIBUSI SUMBER-SUMBER PAD, 2010 (PERSEN TERHADAP PAD)	12
GRAFIK 3.1 RERATA BELANJA DAERAH PER KAPITA, 2008-2011 (Rp JUTA/ORANG, BERDASARKAN HARGA KONSTAN 2008)	13
GRAFIK 3.2 TINGKAT PERTUMBUHAN BELANJA DAERAH TERENDAH DAN TERTINGGI DI KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2008-2011.....	14
GRAFIK 3.3 RERATA KOMPOSISI BELANJA KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2008-2011	15
GRAFIK 3.4 RERATA KOMPOSISI BELANJA DAERAH DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2008-2011	15
GRAFIK 3.5 BELANJA PEGAWAI/DAU DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2010.....	16
GRAFIK 3.6 RERATA BELANJA PEGAWAI PER PENDUDUK (2008-2011, HARGA KONSTAN 2008) DAN RASIO PENDUDUK PER PEGAWAI NEGERI SIPIL DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA	17
GRAFIK 3.7 RERATA PROPORSI BELANJA HIBAH DAN BANTUAN SOSIAL TERHADAP KESELURUHAN BELANJA DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2008-2011 (DALAM PERSEN).....	18
GRAFIK 4.1 RERATA RUANG FISKAL 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2008-2011.....	20
GRAFIK 4.2 PROPORSI SILPA TAHUN SEBELUMNYA TERHADAP BELANJA DI SEMBILAN DAERAH KINERJA 2008-2011 (DALAM PERSEN).....	21
GRAFIK 5.1 PERBANDINGAN ANTARA REALISASI (APBD-R) PENDAPATAN DAERAH DENGAN RENCANA (APBD-M) DAN PERUBAHAN (APBD-P) DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA (RERATA), 2008-2010	24
GRAFIK 5.2 PERBANDINGAN ANTARA REALISASI (APBD-R) LAIN-LAIN PENDAPATAN DAERAH YANG SAH (LPDS) DENGAN RENCANA (APBD-M) DAN PERUBAHAN (APBD-P) DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2010.....	25
GRAFIK 5.3 PERBANDINGAN ANTARA REALISASI (APBD-R) DENGAN RENCANA (APBD-M) DAN PERUBAHAN (APBD-P) PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI SEMBILAN KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2008-2010.....	26
GRAFIK 5.4 PERBANDINGAN ANTARA REALISASI (APBD-R) BELANJA DAERAH DENGAN RENCANA (APBD-M) DAN PERUBAHAN (APBD-P) DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA (RERATA), 2008-2010	27
GRAFIK 5.5 PERBANDINGAN ANTARA REALISASI (APBD-R) BELANJA MODAL DENGAN RENCANA (APBD-M) DAN PERUBAHAN (APBD-P) DI 20 KABUPATEN/KOTA KINERJA, 2010	28
GRAFIK 6.1 PROPORSI BELANJA URUSAN PENDIDIKAN TERHADAP BELANJA DAERAH, 2008-2011	29

GRAFIK 6.2 RERATA BELANJA URUSAN PENDIDIKAN PER JUMLAH ANAK USIA 7-18 TAHUN YANG BERSEKOLAH, 2008-2011	30
GRAFIK 6.3 RERATA KONTRIBUSI DAK DAN DANA PENYESUAIAN TERHADAP BELANJA URUSAN PENDIDIKAN, 2009-2010	30
GRAFIK 6.4 RERATA PROPORSI BELANJA TIDAK LANGSUNG URUSAN PENDIDIKAN (2008-2011) DAN RASIO MURID/GURU TETAP SDN DAN SMPN (2008/2009)	31
GRAFIK 6.5 KOMPOSISI PROGRAM-PROGRAM PENDIDIKAN, 2011	32
GRAFIK 6.6 ANGGARAN PROGRAM WAJAR 9 TAHUN PER SISWA SD DAN SMP (2011) DAN ANGKA PARTISIPASI MURNI SMP (2010)	33
GRAFIK 6.7 ANGGARAN PROGRAM WAJAR 9 TAHUN PER SISWA SD DAN SMP (NEGERI) 2011 DAN RASIO MURID/KELAS SD NEGERI DAN SMP NEGERI (2008/2009)	34
GRAFIK 6.8 KOMPOSISI PENDAPATAN 15 SEKOLAH DI TIGA KABUPATEN DI KALBAR, 2011 (DALAM PERSEN)	34
GRAFIK 6.9 PENDAPATAN DAN BELANJA SEKOLAH (NON GAJI PNS) PER SISWA DI 15 SEKOLAH DI TIGA KABUPATEN DI KALBAR, 2011 (Rp JUTA/SISWA)	35
GRAFIK 6.10 KOMPOSISI BELANJA SEKOLAH (NON GAJI PNS) DI 15 SEKOLAH DI TIGA KABUPATEN DI KALBAR, 2011 (PERSEN)	36
GRAFIK 7.1 PROPORSI BELANJA URUSAN KESEHATAN TERHADAP BELANJA DAERAH, 2008-2011 (DALAM PERSEN)	37
GRAFIK 7.2 RERATA URUSAN ANGGARAN KESEHATAN PER KAPITA 2008-2011 DAN INDEKS PEMBANGUNAN KESEHATAN MASYARAKAT (2009)	38
GRAFIK 7.3 PROPORSI BELANJA LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG, RERATA 2008-2011	39
GRAFIK 7.4 BELANJA KIBBLA PER KAPITA DAN PROPORSINYA TERHADAP BELANJA URUSAN KESEHATAN, 2011	41
GRAFIK 7.5 PROPORSI KELAHIRAN DITOLONG TENAGA MEDIS DAN ANGKA KEMATIAN BAYI	42
GRAFIK 8.1 PROPORSI BELANJA URUSAN PEKERJAAN UMUM TERHADAP BELANJA DAERAH, 2008-2011	43
GRAFIK 8.2 RERATA ANGGARAN URUSAN PU PER LUAS WILAYAH (Rp JUTA/km ²), 2008-2011 (HARGA KONSTAN 2008)	44
GRAFIK 8.3 RERATA PROPORSI BELANJA URUSAN PU BERDASARKAN KLASIFIKASI EKONOMI, 2008-2011	45
GRAFIK 8.4 TINGKAT MOBILITAS DAN KERAPATAN JALAN	45
GRAFIK 8.5 RERATA ALOKASI PROGRAM JALAN/JEMBATAN PER PANJANG JALAN DAN PROPORSI ALOKASI PEMBANGUNAN TERHADAP KESELURUHAN PROGRAM JALAN/JEMBATAN, 2008-2011 (HARGA KONSTAN 2008)	46
GRAFIK 8.6 RERATA ALOKASI DANA PROGRAM PEMBANGUNAN JALAN/JEMBATAN 2008-2011 (HARGA KONSTAN 2008) DAN PANJANG JALAN YANG BELUM DIASPAL (DALAM KILOMETER)	47
GRAFIK 8.7 RERATA ALOKASI PROGRAM REHABILITASI/PEMELIHARAAN JALAN PER PANJANG JALAN RUSAK 2008-2011 (Rp JUTA/Km, HARGA KONSTAN 2008)	48

I. Pendahuluan

1.1 Pengantar

Anggaran merupakan salah satu instrumen ekonomi pemerintah untuk menjalankan kebijakan dan rencananya. Hakikat desentralisasi adalah untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakatnya dan untuk mendorong pengembangan ekonomi sesuai dengan kondisi yang berbeda-beda di daerah. Anggaran merupakan instrumen yang dapat “menerjemahkan” kebijakan dan rencana pemerintah dalam program dan kegiatan. Sejauhmana pemerintah suatu daerah mendorong pengembangan ekonomi dan layanan publik yang lebih baik, lebih berpihak kepada masyarakat miskin (*pro-poor*) dan gender responsif – atau sebaliknya – dapat terefleksi dari anggarannya.

Penelitian anggaran daerah telah dua kali dilaksanakan Seknas FITRA bersama masyarakat sipil di daerah dan The Asia Foundation. Penelitian yang ketiga ini dilakukan dalam konteks program KINERJA (didanai oleh *United States Agency for International Development/USAID*), sebagai bagian dari konsorsium yang dipimpin oleh *Research Triangle Institute (RTI) International*. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai data dasar sebelum intervensi pelaksanaan program. Studi anggaran daerah (*Local Budget Study/LBS*) mencakup dua komponen yang terdiri atas:

- (1) **Kinerja Pengelolaan Anggaran Daerah (KiPAD)**, juga dikenal dengan *Local Budget Index (LBI)*, merupakan penelitian untuk menilai kinerja pemerintah daerah (pemda) dalam menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) – transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan kesetaraan gender – sepanjang siklus anggaran: mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.
- (2) **Analisis Anggaran Daerah (AAD)**, juga dikenal *Local Budget Analysis (LBA)*, merupakan penelitian untuk menilai efisiensi dan efektivitas kebijakan anggaran daerah dalam menjawab kebutuhan warganya.

Laporan ini mencakup hasil penelitian AAD. Hasil penelitian KiPAD disampaikan dalam satu laporan lainnya.

1.2 Tujuan Penelitian

Penelitian Analisis Anggaran Daerah bertujuan untuk:

- (1) Mengidentifikasi kecenderungan dan pola kebijakan pendapatan, belanja dan pembiayaan anggaran secara umum, serta perbandingan antara rencana, perubahan dan realisasi anggaran.
- (2) Mengetahui efektivitas dan relevansi kebijakan anggaran pada sektor pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum.
- (3) Mengetahui perkembangan dan perbandingan kebijakan anggaran antar daerah penelitian.
- (4) Memberikan gambaran tentang potret persoalan anggaran daerah dan intervensi bagi perbaikan ke depannya.

1.3 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat, baik bagi pemerintah pusat dan daerah, maupun masyarakat sipil, serta membantu memfokuskan intervensi program KINERJA.

Kelompok penerima manfaat utama AAD (dan LBS secara keseluruhan) adalah pemda, DPRD dan kelompok masyarakat sipil di daerah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kebijakan alokasi anggaran yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan warganya. Selain itu, pemerintah pusat juga diharapkan dapat memanfaatkan hasil penelitian ini sebagai bagian dari pemantauan dan evaluasi pemda, serta untuk memperbaiki kebijakan anggaran yang terkait dengan pemda. Hasil AAD diharapkan dapat menginformasikan pelaksana program KINERJA, terutama yang bekerja dalam sektor pendidikan, kesehatan, dan iklim usaha (*business enabling environment/BEE*) sebagai dasar untuk intervensi program lebih lanjut.

1.4 Metodologi Penelitian

a. Ruang Lingkup Analisis

AAD fokus pada analisis umum anggaran pemda kabupaten/kota dan tiga sektor strategis.

Analisis umum mencakup profil dan kecenderungan pendapatan, belanja, dan pembiayaan anggaran. Analisis sektoral pada intinya fokus pada belanja program-program pada sektor pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum (PU).

Cakupan dari analisis meliputi 20 kabupaten/kota di empat provinsi yang berpartisipasi dalam program KINERJA. Kabupaten/kota KINERJA dipilih secara acak (*random*) di antara pemda yang menyatakan minatnya dalam program dan berlokasi di empat provinsi – Aceh, Jawa Timur (Jatim), Kalimantan Barat (Kalbar), dan Sulawesi Selatan. **Tabel 1.1** merangkum 20 kabupaten/kota yang berpartisipasi dalam program KINERJA, serta beberapa data dasar yang relevan.

Tabel 1.1 Profil Data Statistik Umum Daerah Penelitian

No.	Kabupaten/Kota	Provinsi	Populasi (Orang)	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB, Rp Miliar)	Indeks Pembangunan Manusia	Tingkat Kemiskinan (%)
1	Aceh Singkil	Aceh	102.213	641	68,58	19,38
2	Aceh Tenggara	Aceh	178.852	1.280	71,60	16,78
3	Bener Meriah	Aceh	121.870	1.573	70,98	26,22
4	Simeulue	Aceh	80.279	486	69,28	23,61
5	Kota Banda Aceh	Aceh	224.209	6.502	77,45	9,19
6	Tulungagung	Jatim	989.821	14.563	73,34	10,64
7	Jember	Jatim	2.346.498	21.413	64,95	13,27
8	Bondowoso	Jatim	736.530	4.590	62,94	17,89
9	Probolinggo	Jatim	1.095.370	13.326	62,99	25,22
10	Kota Probolinggo	Jatim	216.967	4.190	74,33	19,03
11	Bengkayang	Kalbar	214.785	2.146	67,55	7,81
12	Sambas	Kalbar	496.116	5.287	64,84	10,08
13	Sekadau	Kalbar	181.377	1.089	66,99	6,77
14	Melawi	Kalbar	179.586	847	68,67	13,76
15	Kota Singkawang	Kalbar	186.306	2.202	68,86	6,12
16	Bulukumba	Sulsel	394.757	3.255	71,19	9,02
17	Barru	Sulsel	165.900	1.441	70,86	10,68
18	Luwu	Sulsel	332.863	3.196	73,98	15,43

No.	Kabupaten/Kota	Provinsi	Populasi (Orang)	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB, Rp Miliar)	Indeks Pembangunan Manusia	Tingkat Kemiskinan (%)
19	Luwu Utara	Sulsel	287.606	2.691	74,32	16,24
20	Kota Makassar	Sulsel	1.339.374	31.264	78,79	5,86

Sumber: Badan Pusat Statistik/BPS (Hasil Sensus Penduduk 2010 dan Statistik PDRB 2009), Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan/TNP2K (IPM 2010, Tingkat Kemiskinan 2010).

Keterangan: PDRB tidak termasuk minyak dan gas, berdasarkan harga berlaku 2009.

Dari sisi kerangka waktu, cakupan data Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dianalisis meliputi tahun 2008 sampai dengan 2011. Data APBD 2008-2010 mempergunakan data realisasi anggaran (APBD-R), sementara untuk tahun 2011 mempergunakan rencana anggaran (APBD-M atau “murni”). Selain data anggaran, analisis juga mempergunakan data-data statistik penunjang terbaru, baik dari pemerintah daerah maupun berbagai instansi pemerintah pusat.

b. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Pengumpulan data APBD dan indikator pembangunan daerah dilakukan di tingkat daerah dan nasional. Pengumpulan data APBD dilakukan oleh tim peneliti daerah dibantu dengan *Local Public Service Specialist* (LPSS) KINERJA di masing-masing daerah, dengan menggunakan akses formal (misalnya, sebagai bagian dari ‘uji akses’ pada studi KiPAD) maupun informal. Untuk melengkapi data-data yang tidak dapat diperoleh di daerah, data-data APBD dilengkapi dengan database APBD Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan (Kemenkeu) dan Laporan Kinerja Pemerintah Daerah (LKPD) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Data-data indikator pembangunan diambil dari berbagai sumber seperti BPS, TNP2K, Pembangunan Daerah Dalam Angka (PDDA) pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, bank data Bank Dunia, serta kementerian terkait.

Tabel 1.2 Data yang Dipergunakan dan Sumber Perolehan Data

No	Uraian	Jenis	Sumber
1	Ringkasan APBD 2008-2010*	Rencana/Murni (M), Perubahan (P), dan Realisasi (R)	APBD, LKPD Audit BPK
2	Ringkasan APBD 2011	Rencana (M)	APBD, LKPD Audit BPK
3	Ringkasan Urusan APBD 2008-2011	Rencana (M)	DJPK dan Bank Dunia
4	Urusan – Program dan Kegiatan 2008-2010**	Realisasi (R)	APBD dan DJPK
5	Urusan – Program dan Kegiatan 2011	Rencana (M)	APBD dan DJPK
6	Dana Penyesuaian 2008-2011***	Rencana (M)	DJPK Kemenkeu
7	Hasil Sensus Penduduk (SP) 2010	-	BPS
8	Statistik Pendidikan	-	BPS, TNP2K dan Bank Dunia, Kemendiknas
9	Statistik Kesehatan	-	BPS, TNP2K
10	Statistik Jalan dan Jembatan	-	Bank Dunia dan PDDA
11	Statistik Lainnya	-	BPS

Keterangan:

* APBD-P 2010 untuk Kota Banda Aceh dan Bulukumba tidak ada. APBD-P 2010 untuk Aceh Tenggara, Simeulue, Bengkayang dan Sekadau tidak diperoleh.

** Digunakan APBD-M untuk Jember, Bondowoso dan Probolinggo.

*** Dana Penyesuaian yang dimaksud: Dana Infrastruktur Sarana dan Prasarana, 2008 (PMK.81/PMK.07/2008), Rincian Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah 2009 dan 2010 (PMK.42/PMK.07/2009 dan PMK.118/PMK.07/2010), Tambahan Penghasilan Guru, 2009 dan 2010 (PMK.223/PMK.07/2009 dan PMK.119/PMK.07/2010), Dana Insentif Daerah, 2010 dan 2011 (PMK.198/PMK.07/2009 dan PMK.61/PMK.07/2011), Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah, 2010, Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah, 2011 (PMK.140/PMK.07/2011), Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah, 2011 (PMK.25/PMK.07/2011).

Pengolahan data dilakukan melalui tahapan, input data, pembersihan, kompilasi, analisis dan interpretasi. Input data yang diperoleh daerah dilakukan oleh peneliti daerah dan data nasional dilakukan oleh tim Seknas FITRA. Seluruh data yang dikumpulkan, dikompilasi menurut daerah dan

tahunnya, diverifikasi dengan melakukan *cross-check* terhadap sumber-sumber lainnya, untuk selanjutnya dianalisis dan diinterpretasikan.

Teknik analisis data yang dilakukan meliputi, tren, proporsi, dan korelasi. Uraian analisis data ini digambarkan dalam skema berikut ini:



Objek yang dianalisis mencakup analisis umum, urusan pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum. Analisis makro untuk mendapatkan gambaran umum komposisi dan pertumbuhan pendapatan dan belanja, serta pembiayaan anggaran. Sementara untuk belanja urusan pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum, dilakukan untuk mengidentifikasi komposisi dan perkembangan belanja secara umum untuk masing-masing sektor. Perbandingan antardaerah dan *benchmarking* terhadap rerata nasional dilakukan untuk memberikan gambaran “posisi” masing-masing daerah. Selain itu dilakukan perbandingan antara anggaran dengan berbagai indikator pembangunan.

II. Pendapatan Daerah

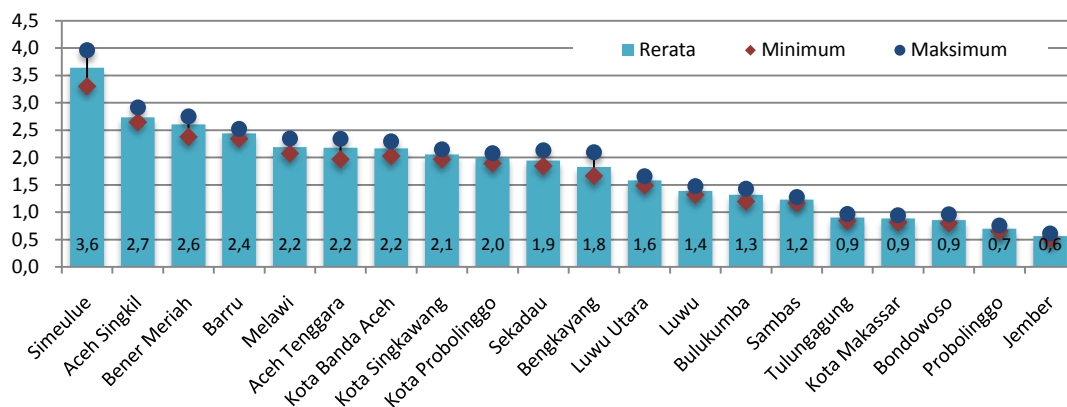
Pendapatan daerah penting untuk dianalisis untuk menunjukkan kapasitas keuangan daerah untuk membiayai program-programnya. Berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terdapat tiga sumber utama pendapatan daerah:

- (i) *Dana Perimbangan*, yang terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).
- (ii) *Pendapatan Asli Daerah (PAD)*, yang terdiri dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang Sah.
- (iii) *Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah (LPDS)*, yang terdiri atas Dana Hibah, Dana Darurat, Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemda Lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus, Bantuan Keuangan dari Provinsi dengan Pemda Lainnya, Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

2.1 Gambaran Umum Pendapatan Daerah

Variasi pendapatan daerah per kapita di 20 daerah partisipan KINERJA sangat tinggi – kabupaten/kota di Aceh relatif tinggi, baliknya di Jatim rendah. Seluruh daerah di Aceh mempunyai pendapatan daerah per kapita yang tinggi, rerata masing-masing kabupaten tahun 2008-2011 lebih dari Rp 2,1 juta/orang/tahun. Simeulue merupakan daerah dengan pendapatan daerah per kapita tertinggi, dengan rerata 2008-2011 Rp 3,6 juta/orang/tahun. Sebaliknya, kecuali Kota Probolinggo yang pendapatan daerahnya mencapai Rp 2,0 juta/kapita, seluruh daerah program Kinerja di Jawa Timur mempunyai pendapatan per kapita yang rendah (kurang dari Rp 1,0 juta/orang).

Grafik 2.1 Rerata Pendapatan Daerah Per Kapita, 2008-2011 (dalam Rp Juta per Orang per Tahun), Berdasarkan Harga Konstan 2008



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011 dan Sensus Penduduk 2010 (BPS), diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

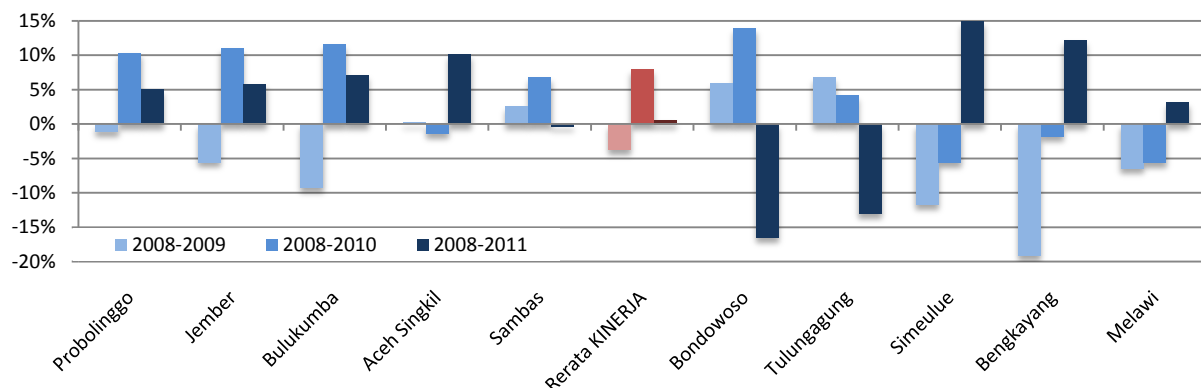
Catatan: Mulai dari sini dan selanjutnya, data yang digunakan adalah nilai riil (harga konstan 2008).

Variasi pendapatan daerah antartahun tidak terlalu tinggi, kecuali untuk Bondowoso dan Bengkayang. Dalam periode 2008-2011, pendapatan daerah kabupaten/kota KINERJA berada dalam rentang +/- 10% dari reratanya dalam empat tahun tersebut. Perbedaan yang tinggi hanya terjadi di Bondowoso dan Bengkayang. Bondowoso pada tahun 2010 pendapatan daerahnya mencapai Rp 0,96 juta/kapita (harga konstan 2008), 13% lebih tinggi daripada rerata 2008-2011. Sementara itu, Bengkayang pada tahun 2008 pendapatannya mencapai Rp 2,09 juta/orang, 15% lebih tinggi daripada rerata 2008-2011.

Secara nominal (harga berlaku) pendapatan daerah di 20 daerah KINERJA terus mengalami pertumbuhan, walaupun secara riil mengalami pertumbuhan negatif pada tahun 2008-2009.

Berdasarkan harga berlaku, rerata pertumbuhan 20 kabupaten/kota KINERJA terus mengalami pertumbuhan - 6,1% (2008-2009), diikuti dengan 11,9% dan 6,8% pada dua tahun berikutnya. Namun demikian, tingkat inflasi yang sangat tinggi pada tahun 2008 (rerata 20 daerah 10,3%), membuat pertumbuhan pendapatan riil pada tahun 2008-2009 negatif 3,8%. Tingkat inflasi yang cukup tinggi pada tahun 2010 (6,1%) juga membuat rerata pertumbuhan riil pendapatan daerah KINERJA pada tahun 2010-2011 menjadi hanya 0,6%.

Grafik 2.2 Tingkat Pertumbuhan Riil Pendapatan Daerah Terendah dan Tertinggi di Kabupaten/Kota KINERJA, 2008-2011



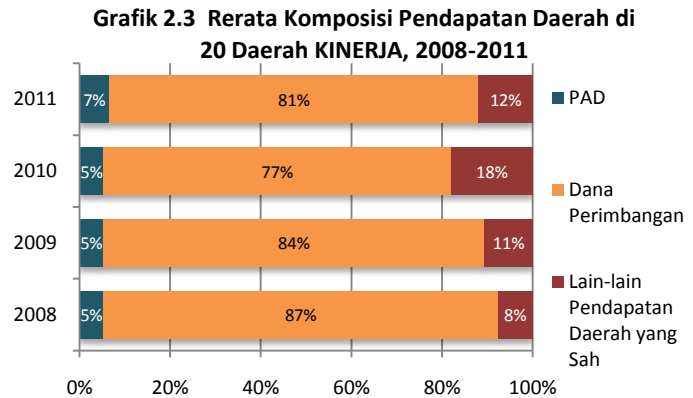
Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Empat kabupaten mengalami pertumbuhan pendapatan secara keseluruhan yang negatif dalam periode 2008-2011. Simeulue, Bengkayang dan Melawi mengalami pertumbuhan pendapatan daerah negatif pada dua tahun berturut-turut, 2008-2009 dan 2009-2010. Walaupun pada tahun berikutnya, terutama Simeulue dan Bengkayang, mengalami pertumbuhan pendapatan daerah positif, secara keseluruhan, rerata pertumbuhannya dalam empat tahun yang dikaji masih negatif. Sementara itu kecenderungan pertumbuhan pendapatan daerah Tulungagung berbeda dengan tiga kabupaten ini. Pendapatan daerah Tulungagung positif dalam dua tahun pertama yang dikaji, walaupun tidak cukup tinggi untuk menutupi pertumbuhan negatif pada tahun 2010-2011, sehingga secara keseluruhan masih negatif.

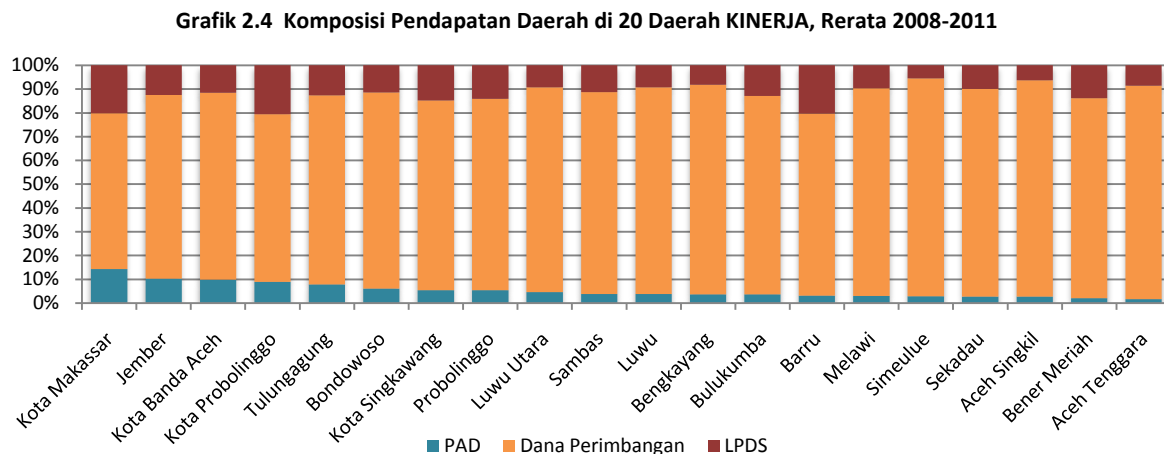
Sebaliknya, lima kabupaten mengalami tingkat pertumbuhan pendapatan daerah yang cukup tinggi. Probolinggo, Jember dan Bulukumba mengalami pertumbuhan riil negatif pada tahun 2008-2009, tetapi pada dua tahun berikutnya mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi (minimal 5%), sehingga reratanya dalam empat tahun lebih dari 3,0%/tahun. Walaupun mempunyai pola pertumbuhan yang berbeda, Aceh Singkil dan Sambas juga mengalami pertumbuhan pendapatan yang cukup tinggi, dengan rerata 2008-2011 mencapai sekitar 3,0%/tahun.

2.2 Komposisi Pendapatan Daerah

Proporsi dana perimbangan terhadap keseluruhan pendapatan daerah cenderung menurun, sementara 'lain-lain pendapatan daerah yang sah' (LPDS) meningkat. Dalam periode 2008-2010, dana perimbangan mengalami penurunan yang cukup signifikan dari 87% keseluruhan pendapatan daerah (rerata 20 daerah KINERJA) menjadi 77% saja. Sebaliknya, LPDS terus mengalami peningkatan dari 8% saja menjadi 18%. Sementara itu, kontribusi PAD tidak mengalami perubahan yang berarti. Pada tahun 2011, berdasarkan rencana (APBD-M), 20 kabupaten/kota KINERJA memperkirakan kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) yang meningkat dan LPDS yang menurun.



Kecuali kabupaten/kota KINERJA di Jatim dan kawasan kota, pemda lainnya sangat bergantung pada dana perimbangan dan LPDS. Dalam periode 2008-2011, ketujuh daerah ini mempunyai rerata PAD yang relatif tinggi, lebih dari 5% keseluruhan pendapatan daerah. Sementara itu, daerah lainnya lebih dari 95% pendapatannya diperoleh dari transfer pemerintah pusat, baik dana perimbangan maupun LPDS. Yang terakhir cukup signifikan kontribusinya (20-21%) di tiga daerah – Kota Makassar, Kota Probolinggo, dan Barru – sementara daerah lainnya kurang dari 15%. Pada tahun 2010, sekitar seperempat pendapatan ketiga kabupaten ini bersumber dari LPDS.



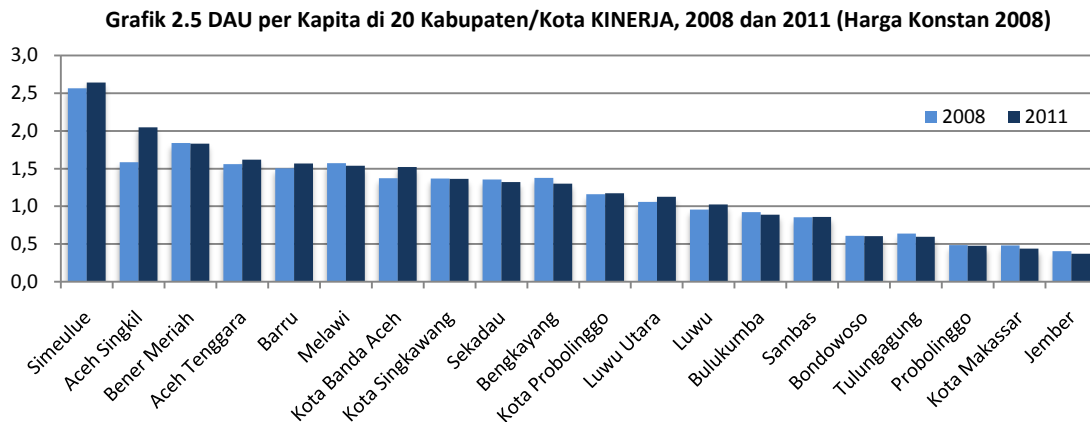
Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

2.3 Dana Perimbangan

DAU merupakan sumber dana perimbangan yang utama yang secara riil tidak mengalami pertumbuhan yang berarti dalam periode 2008-2011. Secara keseluruhan, sekitar dua per tiga pendapatan daerah secara keseluruhan bersumber dari DAU. Hanya Kota Makassar yang kontribusi DAU-nya kurang dari setengah pendapatan daerah pada tahun 2010 dan 2011. Walaupun secara nominal DAU terus mengalami pertumbuhan, kecuali di Tulungagung, Jember dan Bengkayang (2008-2009) serta Melawi dan Kota Makassar (2009-2010), secara riil pertumbuhan DAU tidak berarti. DAU

per kapita kabupaten/kota KINERJA pada tahun 2011 secara riil hanya 1,3% lebih tinggi daripada pada tahun 2008.

Sebelas daerah KINERJA memperoleh DAU 2011 yang secara riil lebih rendah daripada pada tahun 2008. Aceh Singkil merupakan pengecualian karena dalam waktu tiga tahun nilai riil DAU-nya 29% lebih tinggi daripada yang diterimanya pada tahun 2008. Namun demikian, daerah lainnya praktis tidak mengalami perubahan yang berarti. Bahkan 11 kabupaten/kota, terutama di Jatim (kecuali Kota Probolinggo) dan Kalbar (kecuali Sambas), mengalami pertumbuhan DAU negatif.



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Jenis DAK terus bertambah dari tahun ke tahun, dengan jumlah dana yang secara riil cenderung menurun. Pada tahun 2008 hanya ada 11 jenis DAK, yang kemudian meningkat menjadi 14 dan 15 jenis pada dua tahun berikutnya, dan “berkembang” pesat menjadi 22 jenis pada tahun 2011. Untuk sektor pekerjaan umum dan transportasi, misalnya, pada tahun 2008 hanya ada empat jenis DAK yang kemudian berkembang menjadi 11 DAK pada tahun 2011 (satu di antaranya, sarana dan prasarana listrik perdesaan tidak dialokasikan untuk satupun daerah KINERJA). Demikian juga halnya dengan DAK Kesehatan yang “berkembang” dari satu (2008) menjadi empat jenis (termasuk keluarga berencana). Semakin detilnya peruntukan DAK mengurangi diskresi pemda dalam menentukan prioritas penggunaannya dan semakin membuatnya seperti program pemerintah pusat yang dilaksanakan pemda melalui mekanisme Tugas Pembantuan (TP). Hal ini tidak sesuai dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah.

Tabel 2.1 Total Alokasi Dana DAK di 20 Kabupaten/Kota KINERJA Berdasarkan Jenisnya, 2008-2011 (Berdasarkan Harga Berlaku, dalam Rp Juta)

No.	Jenis DAK	2008	2009	2010	2011
1	Jalan	185,878	168,540	105,093	160,575
2	Irigasi	56,688	51,938	36,518	48,004
3	Air Minum dan Sanitasi	57,977	51,954	Dipisah	Dipisah
4	Air Minum	Tidak Ada	Tidak Ada	15,310	17,929
5	Sanitasi	Tidak Ada	Tidak Ada	14,883	19,338
6	Prasarana Pemerintahan	16,253	13,648	6,990	13,865
7	Sarana & Prasarana Perdesaan	Tidak Ada	11,641	13,806	11,164
8	Listrik Perdesaan	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	-
9	Transportasi Perdesaan	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	6,501
10	Perumahan & Permukiman	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	4,607
11	Sarana & Prasarana Kawasan Perbatasan	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	26,503
12	Keselamatan Transportasi Darat	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	4,608

No.	Jenis DAK	2008	2009	2010	2011
13	Pendidikan	328,818	419,761	376,142	Dipisah
14	Pendidikan SD	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	359,585
15	Pendidikan SMP	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	86,107
16	Kesehatan	184,285	Dipisah	Dipisah	Dipisah
17	Kesehatan - Pelayanan Dasar	Tidak Ada	150,948	93,294	43,652
18	Kesehatan - Pelayanan Rujukan	Tidak Ada	30,177	31,506	37,840
19	Kesehatan - Pelayanan Farmasi	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	46,966
20	Keluarga Berencana	Tidak Ada	14,671	13,678	16,652
21	Kependudukan	10,981	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
22	Pertanian	76,301	66,027	52,153	90,319
23	Kelautan & Perikanan	53,271	42,311	45,744	57,157
24	Kehutanan	6,198	3,958	10,160	17,062
25	Perdagangan	Tidak Ada	6,148	4,856	13,329
26	Lingkungan Hidup	15,803	14,601	14,379	15,562
Total		992,453	1,046,323	834,512	1,097,324

Sumber: Alokasi DAK Berdasarkan berbagai Peraturan Menteri Keuangan, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation

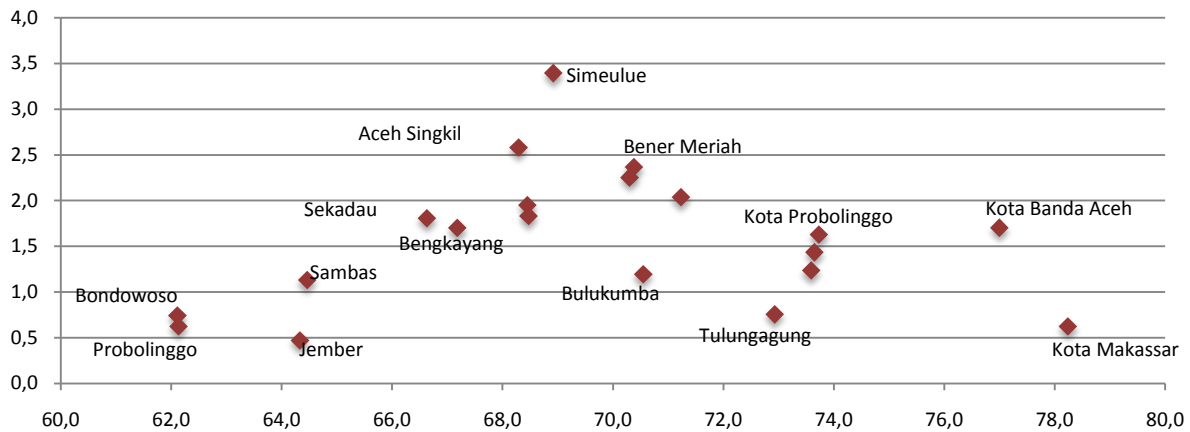
Catatan: Berdasarkan alokasi pada APBD-M dan Harga Berlaku.

Di antara 20 daerah KINERJA terdapat dua kabupaten yang memiliki indeks fiskal¹ di atas satu tetapi tetap mendapatkan DAK. Sesuai dengan kriteria umum DAK, hanya daerah yang memiliki indeks fiskal di bawah satu yang dapat memperoleh DAK, walaupun terdapat dua kriteria lain – khusus dan teknis – yang memungkinkan daerah dengan indeks fiskal di atas satu tetap memperoleh DAK. Kriteria yang mudah digugurkan oleh yang lainnya menyebabkan Simeulue dan Barru yang mempunyai indeks fiskal di atas satu terus mendapatkan DAK. Pada tahun 2010 Simeulue dan Barru mendapatkan 13 jenis DAK (kecuali prasarana pemerintahan dan perdagangan) dengan keseluruhan alokasi masing-masing Rp 33,8 milyar dan Rp 32,6 milyar. Pada tahun berikutnya, tidak kurang dari 16 DAK (Rp 50,0 milyar) dialokasikan untuk Simeulue dan 13 DAK (Rp 39,0 milyar) untuk Barru.

Secara keseluruhan, transfer dari pemerintah pusat tidak berkorelasi dengan kualitas hidup masyarakat. Keseluruhan transfer dihitung dengan menjumlahkan dana perimbangan di masing-masing daerah dengan lain-lain pendapatan daerah yang sah yang bersumber dari pemerintah pusat (hibah, dana darurat, dana penyesuaian dan otonomi khusus) dan dibandingkan dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tahun 2009. Seperti terlihat pada **Grafik 2.6**, tidak terdapat korelasi antara rerata (2008-2011) transfer per kapita dengan IPM. Daerah dengan IPM yang relatif tinggi seperti Kota Banda Aceh masih mendapatkan transfer per kapita dengan jumlah yang relatif sedang. Sebaliknya, tiga daerah di Jatim – Probolinggo, Bondowoso, dan Jember – serta Sambas mempunyai IPM yang relatif rendah, tetapi memperoleh dana transfer per kapita yang rendah.

¹ Indeks fiskal dihitung dengan membandingkan kapasitas fiskal suatu daerah dengan rerata nasional (indeks fiskal = 1). Daerah dengan indeks fiskal di bawah 1 dinilai mempunyai kapasitas fiskal yang rendah. Kapasitas fiskal dihitung dengan formula: Pendapatan Asli Daerah (PAD) + Dana Bagi Hasil (DBH) + Dana Alokasi Umum (DAU) + Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah (LPDS) dikurangi Belanja Pegawai (BP) dibagi dengan jumlah penduduk miskin.

Grafik 2.6 Perbandingan antara Rerata Nilai Transfer (2008-2011, Harga Konstan 2008) per Kapita dengan IPM 2009

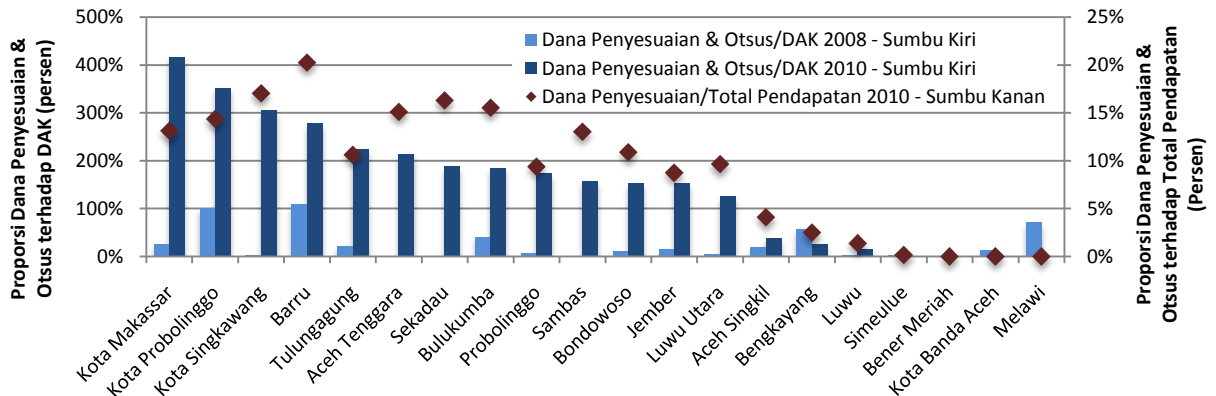


Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, dan IPM 2009 (TNP2K) diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

2.4 Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Dana penyesuaian dan otonomi khusus (otsus) sangat meningkat signifikansinya dalam empat tahun terakhir. Pada tahun 2008, rerata kontribusi dana penyesuaian dan otsus di 20 daerah KINERJA hanya 2% keseluruhan pendapatan, yang terus meningkat sehingga mencapai 9% (2010) dan 7% (2011). Peningkatan ini diakibatkan oleh munculnya percepatan pembangunan infrastruktur (tahun 2008-2011), dana insentif daerah (2010 dan 2011), tambahan penghasilan guru (2009 dan 2010).²

Grafik 2.7 Proporsi Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus dengan DAK (2008 dan 2010) dan dengan Keseluruhan Pendapatan (2010)



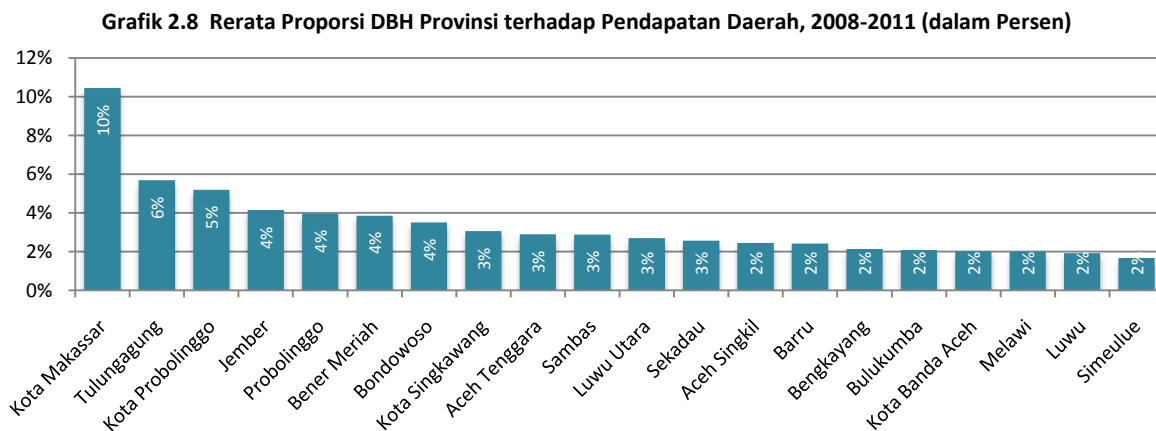
Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Pada tahun 2010, alokasi dana penyesuaian dan otsus sudah “mengalahkan” DAK di 13 daerah KINERJA. Seluruh daerah KINERJA di Jawa Timur dan empat daerah di Sulawesi Selatan (kecuali Luwu) termasuk di dalam kategori daerah yang alokasi dana penyesuaian dan otsusnya sudah lebih

² Dana Infrastruktur Sarana dan Prasarana, 2008 (PMK.81/PMK.07/2008), Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah 2009 dan 2010 (PMK.42/PMK.07/2009 dan PMK.118/PMK.07/2010), Tambahan Penghasilan Guru, 2009 dan 2010 (PMK.223/PMK.07/2009 dan PMK.119/PMK.07/2010), Dana Insentif Daerah, 2010 dan 2011 (PMK.198/PMK.07/2009 dan PMK.61/PMK.07/2011), Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah, 2010, Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah, 2011 (PMK.140/PMK.07/2011), Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah, 2011 (PMK.25/PMK.07/2011).

dari 100% DAK ini, dengan kontribusi terhadap pendapatan daerah keseluruhan setidaknya 9%. Bahkan di tiga kota, Makassar, Probolinggo, dan Singkawang, alokasi dana penyesuaian dan otsus lebih dari tiga kali lipat DAK-nya. Sebaliknya, empat daerah KINERJA di Aceh (kecuali Aceh Tenggara) dan tiga kabupaten lainnya pada tahun 2010 tidak mendapatkan alokasi dana penyesuaian dan otsus yang signifikan.

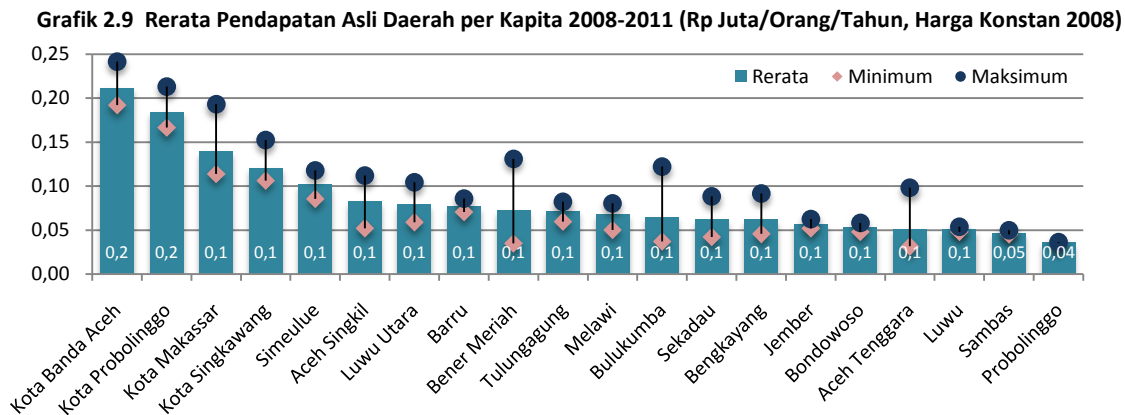
Komponen LPDS lainnya yang cukup signifikan adalah dana bagi hasil pajak dari provinsi, terutama di Kota Makassar dan kabupaten/kota KINERJA di Jatim. DBH pajak provinsi ini sumber utamanya adalah dari pajak kendaraan bermotor. Kontribusinya terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan di Kota Makassar dan lima daerah KINERJA di Jatim lebih dari 3,5% (rerata 2008-2011). Yang menarik adalah bahwa kontribusi DBH pajak provinsi ini cukup besar di Bener Meriah (3,9%) yang pada tahun 2010 mendapatkan DBH yang sangat besar dibandingkan dengan tiga tahun lainnya.



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation

2.2 Pendapatan Asli Daerah

Hanya di daerah kota pendapatan asli daerah (PAD) per kapita agak signifikan. Seperti terlihat pada **Grafik 2.9**, di antara 20 kabupaten/kota KINERJA, hanya empat kota yang mempunyai PAD relatif tinggi, dengan rerata 2008-2010 lebih dari Rp 120 ribu/orang/tahun. Selebihnya mempunyai PAD yang relatif rendah, bahkan di Probolinggo hanya Rp 35 ribu/orang/tahun. Sementara itu, rerata nasional PAD per kapita 2010 mencapai Rp 93 ribu/orang/tahun (harga konstan 2008).

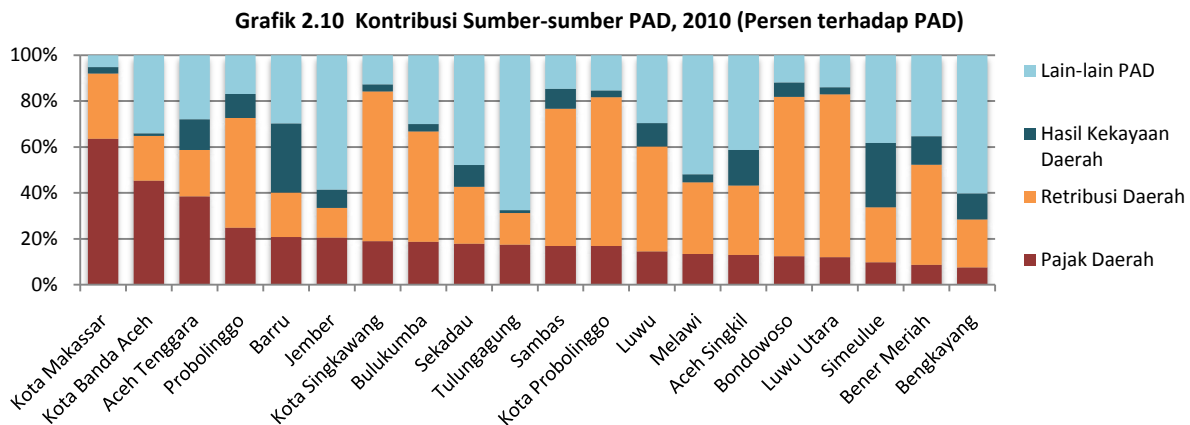


Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, dan Sensus Penduduk 2010 (BPS) diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Enam daerah memperkirakan PAD 2011 yang jauh lebih tinggi daripada tahun-tahun sebelumnya. Kota Makassar, Aceh Singkil, Bener Meriah, Bulukumba, Sekadau, dan Aceh Tenggara memperkirakan PAD tahun 2011 lebih dari 40% lebih tinggi daripada realisasi PAD 2011. Namun demikian, pengkajian lebih detil menunjukkan bahwa peningkatan ini tidak diakibatkan oleh meningkatnya pendapatan dari pajak daerah sebagai akibat pemberlakuan Undang-undang (UU) No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah – hanya Kota Makassar dan Aceh Singkil yang pajak daerah menjadi kontributor utama peningkatan PAD pada tahun 2011. Keempat daerah lainnya mengalami peningkatan PAD dengan kontribusi peningkatan pendapatan dari lain-lain PAD yang sah.

Aceh Tenggara merupakan daerah dengan kontribusi pajak tertinggi setelah dua ibukota provinsi. Selain Kota Makassar dan Kota Banda Aceh yang merupakan kota besar dan mempunyai basis pajak tingkat kabupaten/kota yang cukup luas – hotel, restoran, hiburan – daerah yang mempunyai kontribusi pajak tinggi pada tahun 2010 adalah Aceh Tenggara. Daerah yang relatif terpencil ini meningkatkan kontribusinya dari hanya sekitar 18% PAD pada tahun 2008-2009 menjadi di atas 34% pada dua tahun berikutnya.

Retribusi dan lain-lain PAD merupakan dua kontributor utama PAD di sebagian besar daerah. Retribusi menjadi sumber PAD utama di Probolinggo, Kota Singkawang, Bulukumba, Sambas, Kota Probolinggo, Luwu, Bondowoso, Luwu Utara, dan Bener Meriah. Sebagian besar retribusi ini diperoleh dari sektor kesehatan dan pasar, yang sebagian besar ditanggung oleh rakyat kecil. Sementara itu, Jember, Sekadau, Tulungagung, Melawi, Aceh Singkil, Simeulue, dan Bengkayang bergantung pada “lain-lain PAD.” Hal ini juga perlu menjadi perhatian, karena lain-lain PAD bersumber dari jasa giro dan bunga deposito – mengindikasikan bahwa anggaran belanja daerah disimpan daripada dibelanjakan untuk pembangunan – atau dari Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Sebagian besar daerah membentuk BLUD untuk RSUD dan puskesmas, sehingga pendapatan dari BLUD yang tinggi juga mengindikasikan bahwa pengguna layanan kesehatan (notabene kelompok miskin) yang menjadi kontributor utama PAD.



Sumber: APBD-R 2010, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

III. Belanja Daerah

Belanja daerah secara umum penting untuk dianalisis untuk melihat secara cepat kebijakan anggaran pemda. Analisis belanja secara umum dapat mengidentifikasi apakah pemda cenderung membelanjakannya untuk pelayanan publik dan pengembangan ekonomi lokal (belanja modal dan barang/jasa) atau lebih banyak untuk pegawainya sendiri (yang sebagian juga berfungsi untuk pelayanan publik). Selain itu, belanja hibah dan bantuan sosial yang seringkali “memakan” anggaran yang cukup besar juga dapat teridentifikasi di sini.

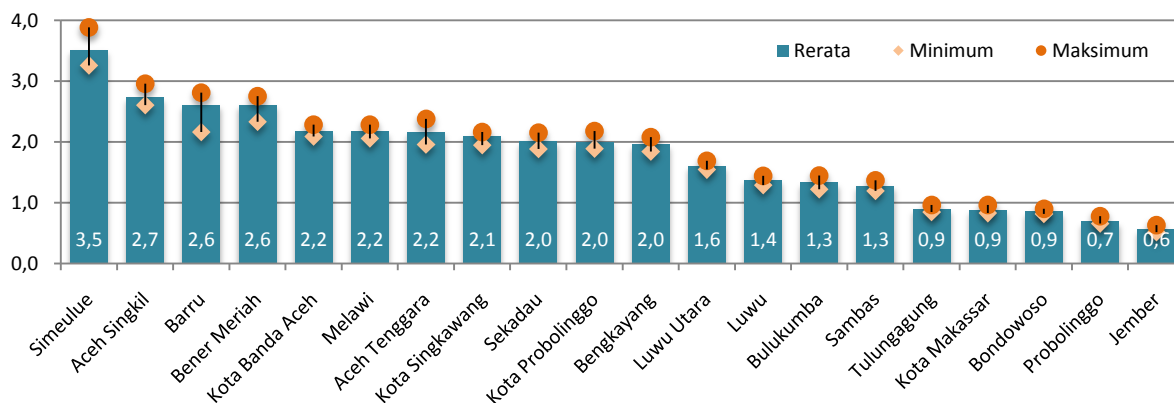
Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13/2006, belanja daerah dapat dikelompokkan menjadi dua bagian utama:

- (i) *Belanja tidak langsung* (BTL), yang terdiri atas belanja pegawai, bunga, hibah, bantuan sosial, bagi hasil kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota dan desa, bantuan keuangan kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota dan desa, belanja tidak terduga, dan lain-lain.
- (ii) *Belanja langsung* (BL), yang terdiri atas belanja pegawai, barang/jasa, dan modal.

3.1 Gambaran Umum Belanja Daerah

Variasi belanja daerah per kapita di kabupaten/kota KINERJA sangat tinggi – daerah di Aceh cenderung tinggi sementara di Jatim rendah. Lima daerah KINERJA yang berlokasi di Provinsi Aceh mempunyai belanja daerah yang relatif tinggi, berdasarkan rerata 2008-2011 lebih tinggi dari Rp 2 juta/orang/ tahun (harga konstan 2008). Simeulue merupakan daerah dengan belanja daerah per kapita tertinggi, reratanya lebih dari Rp 3,5 juta/tahun. Selain kelima daerah ini Barru, Melawi, dan Kota Singkawang juga mempunyai belanja daerah per kapita yang lebih dari Rp 2 juta/tahun. Sebaliknya, keempat kabupaten KINERJA di Jatim (kecuali Kota Probolinggo), mempunyai belanja daerah per kapita di bawah Rp 1 juta/tahun, dengan Jember yang terendah, hanya Rp 561 ribu/tahun.

Grafik 3.1 Rerata Belanja Daerah Per Kapita, 2008-2011 (Rp Juta/Orang, Berdasarkan Harga Konstan 2008)



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011 dan Sensus Penduduk 2010 (BPS), diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Secara umum variasi belanja daerah dalam empat tahun yang dikaji per kapita tidak lebih besar dari +/- 10% rerata 2008-2011, kecuali di lima daerah. Pada tahun 2009, belanja daerah per kapita di Simeulue mencapai Rp 3,9 juta jauh lebih tinggi dari rerata 2008-2011 yang hanya mencapai Rp 3,5 juta. Demikian juga halnya dengan Probolinggo dan Jember, belanja daerah per kapita berdasarkan APBD-M 2011 di kedua daerah di Jatim ini mencapai 12-13% lebih tinggi daripada rerata 2008-2011. Sebaliknya, Barru dan Bener Meriah belanja daerahnya pernah “anjlok,” masing-masing lebih rendah 17% (2009) dan 11% (2008) dibandingkan dengan rerata 2008-2011.

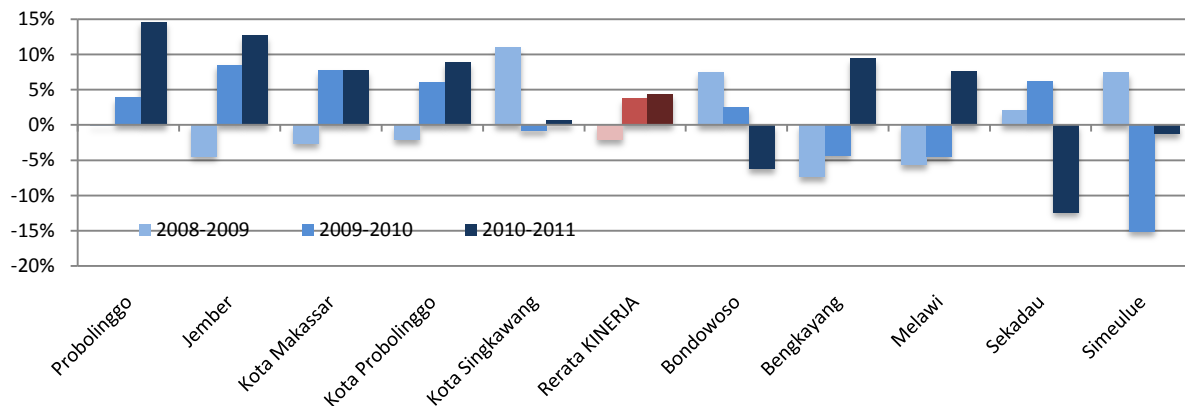
Setelah mengalami pertumbuhan riil negatif pada tahun 2008-2009, belanja daerah di kabupaten/kota KINERJA mengalami pertumbuhan sekitar 4% pada dua tahun berikutnya.

Secara nominal, belanja daerah di 20 daerah terus mengalami pertumbuhan, sebesar 8,0% pada tahun 2008-2009, serta 7,6% dan 10,8% pada dua tahun berikutnya. Namun demikian, tingkat inflasi yang sangat tinggi pada tahun 2008 (rerata 20 daerah KINERJA 10,3%) membuat belanja daerah di 20 daerah ini secara riil berkurang 2,1% pada tahun 2008-2009. Pada dua tahun berikutnya, dengan tingkat inflasi yang relatif rendah (rerata masing-masing 3,7% dan 6,1%) membuat pertumbuhan riil belanja daerah di kabupaten/kota KINERJA tumbuh 3,7% dan 4,4%.

Wilayah kota cenderung anggaran belanja daerahnya tumbuh lebih tinggi daripada kabupaten.

Dari lima daerah KINERJA yang mengalami tingkat pertumbuhan tertinggi, terdapat tiga kota – Makassar, Probolinggo, dan Singkawang – yang mengalami rerata pertumbuhan pada tahun 2008-2011 sebesar 4%. Satu kota lain, Banda Aceh, juga relatif tinggi pertumbuhannya, mencapai 2,3% dalam empat tahun yang dikaji. Selain itu, dua daerah lain dengan tingkat pertumbuhan belanja tertinggi berlokasi di Jatim – Probolinggo dan Jember – dengan rerata 2008-2011 mencapai sekitar 6%. Sebaliknya, tiga daerah di Kalbar – Bengkayang, Melawi, dan Sekadau – dan Simeulue secara riil rerata pertumbuhan belanja daerahnya negatif dalam periode 2008-2011. Bondowoso, walaupun rerata pertumbuhan belanjanya positif, tetapi merupakan yang terendah kelima di antara 20 daerah KINERJA.

Grafik 3.2 Tingkat Pertumbuhan Belanja Daerah Terendah dan Tertinggi di Kabupaten/Kota KINERJA, 2008-2011



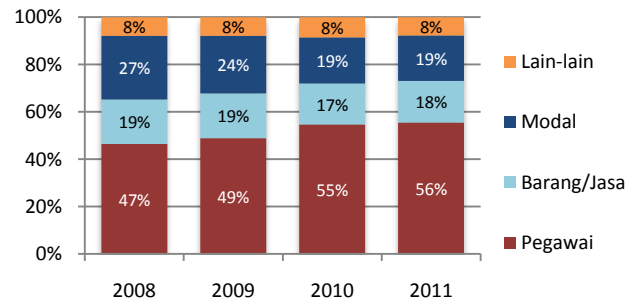
Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

3.2 Analisis Komponen Belanja Daerah

Proporsi belanja pegawai terus meningkat selama periode 2008-2011, membuat belanja modal semakin kecil. Pada tahun 2008-2009, rerata proporsi belanja pegawai (langsung dan tidak langsung)³ di kabupaten/kota KINERJA masih kurang dari setengah belanja daerah. Pada tahun 2010-2011, rerata belanja pegawai telah mencapai 55-56%. Dengan belanja barang/jasa dan lain-lain⁴ relatif konstan sekitar 17%-19% dan 8%, belanja modal “mengalami tekanan” dan menjadi semakin kecil. Pada tahun 2008,

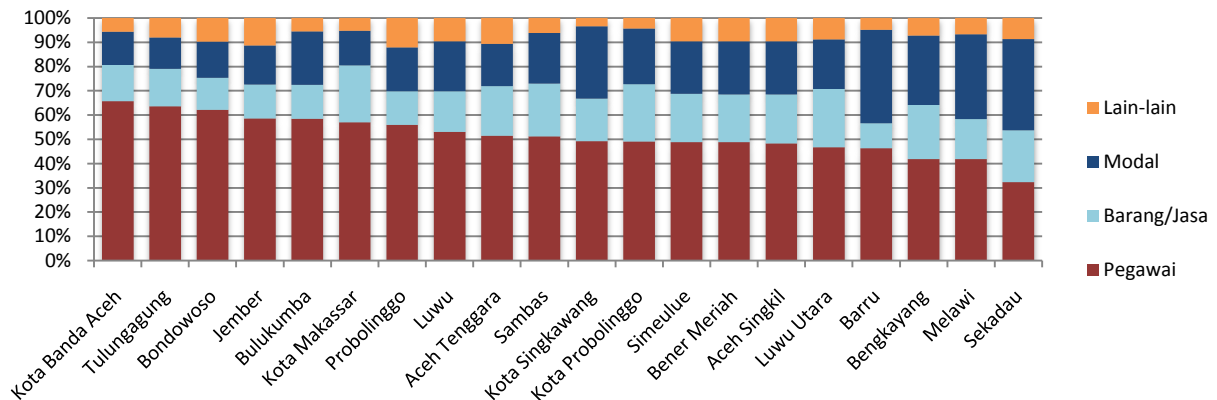
masih sekitar 27% belanja daerah dialokasikan untuk belanja modal, tetapi proporsinya terus menurun sehingga hanya sekitar 19% saja pada tahun 2010 dan 2011.

Grafik 3.3 Rerata Komposisi Belanja Kabupaten/Kota KINERJA, 2008-2011



Berdasarkan daerahnya, setengah kabupaten/kota KINERJA mengalokasikan lebih dari 50% belanja daerahnya untuk pegawai. Berdasarkan rerata belanja daerah 2008-2011, dari sepuluh daerah yang lebih banyak menggunakan dananya untuk pegawai ini terdapat empat kabupaten KINERJA di Jatim dan tiga daerah di Sulsel – Bulukumba, Kota Makassar, dan Luwu. Kota Banda Aceh merupakan yang rerata proporsi belanja pegawainya tertinggi, dua per tiga dari keseluruhan belanja. Sebaliknya, tiga daerah di Kalbar – Bengkayang, Melawi, dan Sekadau – hanya menggunakan kurang dari 42% belanja daerahnya untuk pegawai. Sekadau merupakan yang terendah proporsi belanja pegawainya – pada tahun 2008-2010 hanya 30-31% yang kemudian meningkat menjadi 38% pada tahun 2011.

Grafik 3.4 Rerata Komposisi Belanja Daerah di 20 Kabupaten/Kota KINERJA, 2008-2011



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Belanja modal dan barang/jasa yang diharapkan dapat menggerakkan perekonomian daerah dan melayani publik cenderung rendah di seluruh daerah, kecuali di tiga kabupaten di Kalbar.

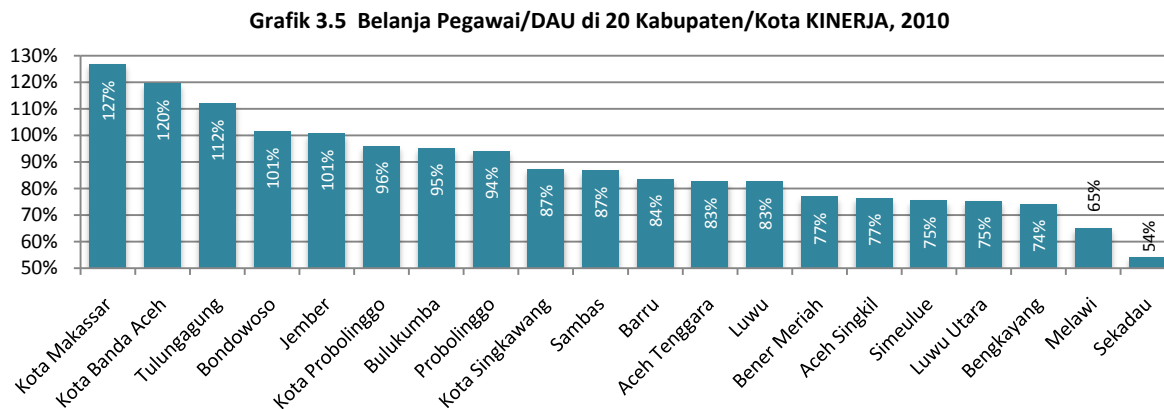
³ Berdasarkan Permendagri 13/2006, belanja pegawai dipisahkan untuk belanja tidak langsung (khusus untuk pegawai negeri sipil/PNS) dan belanja langsung. Namun demikian, masih banyak daerah yang menggunakan struktur anggaran yang diatur dalam Kepmendagri 29/2002 yang menyatukan alokasi belanja pegawai. Laporan hasil pemeriksaan BPK juga sebagian besar menggunakan struktur tersebut.

⁴ Belanja lain-lain yang dimaksudkan dalam laporan ini mencakup belanja bantuan sosial, hibah, subsidi, bunga, bantuan keuangan, bagi hasil Pemprov/kab, dan belanja tak terduga.

Bengkayang, Melawi dan Sekadau merupakan daerah yang mengalokasikan belanja modal dan barang/jasa dengan rerata lebih dari 50% dalam empat tahun yang dikaji. Bahkan Sekadau proporsi belanja modalnya tidak pernah kurang dari setengah belanja daerah secara keseluruhan di tiap tahun yang dikaji. Sebaliknya, rerata proporsi belanja modal dan barang/jasa di Kota Banda Aceh, Tulungagung, dan Bondowoso kurang dari 30%. Pada tahun 2011, ketiga daerah ini hanya mengalokasikan sekitar seperempat belanja daerahnya untuk belanja modal dan barang/jasa.

3.3 Analisis Belanja Pegawai

Di beberapa daerah KINERJA, belanja pegawai telah lebih besar daripada DAU-nya. Pada tahun 2008, rerata rasio belanja pegawai terhadap DAU “hanya” mencapai 69%. Rasio ini terus meningkat menjadi 76% pada tahun 2009 dan 87-88% pada dua tahun berikutnya. Pada tahun 2010, berdasarkan realisasi APBD, terdapat lima daerah dengan belanja pegawai yang lebih besar daripada DAU yang diterimanya. Dua kota yang relatif besar, Makassar dan Banda Aceh, serta tiga kabupaten di Jatim – Tulungagung, Bondowoso, dan Jember – merupakan yang masuk kategori ini. Sebaliknya, Melawi dan Sekadau hanya menggunakan kurang dari dua per tiga DAU-nya untuk belanja pegawai pada tahun 2010.



Sumber: APBD-R 2010, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

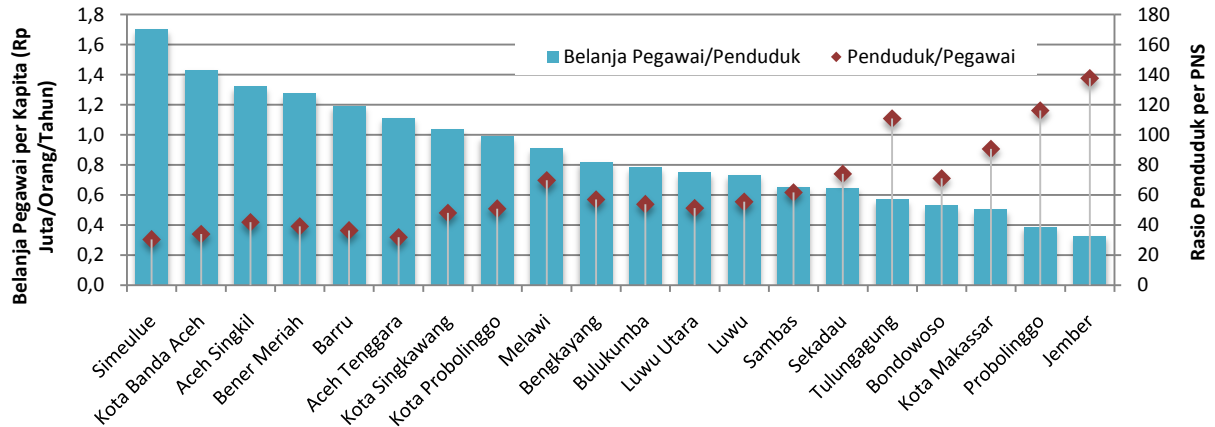
Beberapa daerah KINERJA, terutama di Jatim mempunyai rasio penduduk per PNS yang tinggi. Di seluruh Indonesia, diperkirakan bahwa satu orang PNS di pemerintah daerah (termasuk provinsi) melayani 63 orang penduduk.⁵ Jika rasio ini dijadikan acuan, maka terdapat tujuh daerah KINERJA yang rasionya lebih tinggi (bisa dikatakan lebih efisien – seorang PNS melayani lebih banyak penduduk). Empat daerah dengan PNS yang efisien ini merupakan kabupaten KINERJA di Jatim, selain Kota Makassar, Melawi dan Sekadau. Ketujuh daerah ini, kecuali Melawi, mengalokasikan belanja pegawai per penduduk yang relatif rendah, rerata 2008-2011 kurang dari Rp 0,65 juta/tahun. Alokasi belanja pegawai di Melawi relatif tinggi, reratanya mencapai Rp 0,9 juta/penduduk/ tahun.

Sebaliknya, kabupaten/kota KINERJA di Aceh dan beberapa daerah lainnya mempunyai belanja pegawai per kapita yang tinggi, dengan rasio penduduk/pegawai yang rendah. Kelima daerah KINERJA di Aceh memiliki belanja pegawai per kapita yang sangat tinggi, lebih dari Rp 1,1 juta/penduduk/tahun. Kelima daerah di Aceh inipun rasio penduduk per PNS-nya relatif rendah, di bawah 42 penduduk/PNS, yang menunjukkan inefisiensi. Selain kelima daerah di Aceh, Barru, Kota

⁵ Berdasarkan data Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, per bulan Mei 2011 terdapat 3,79 juta PNS daerah, sementara jumlah penduduk Indonesia berdasarkan sensus penduduk 2010 adalah 237,56 juta.

Singkawang dan Kota Probolinggo pun mempunyai rasio penduduk per PNS yang relatif rendah dengan belanja pegawai per penduduk yang tinggi.

Grafik 3.6 Rerata Belanja Pegawai per Penduduk (2008-2011, Harga Konstan 2008) dan Rasio Penduduk per Pegawai Negeri Sipil di 20 Kabupaten/Kota KINERJA



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, Sensus Penduduk 2010 (BPS), dan data Jumlah Pegawai 2009 (DJPK, Kemenkeu), diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Catatan: Data jumlah pegawai untuk Aceh Tenggara berdasarkan Aceh Tenggara Dalam Angka 2010 dan untuk Sambas berdasarkan pernyataan Kepala BKD Sambas (per Juni 2011) yang dikutip www.equator-news.com (7 Oktober 2011)

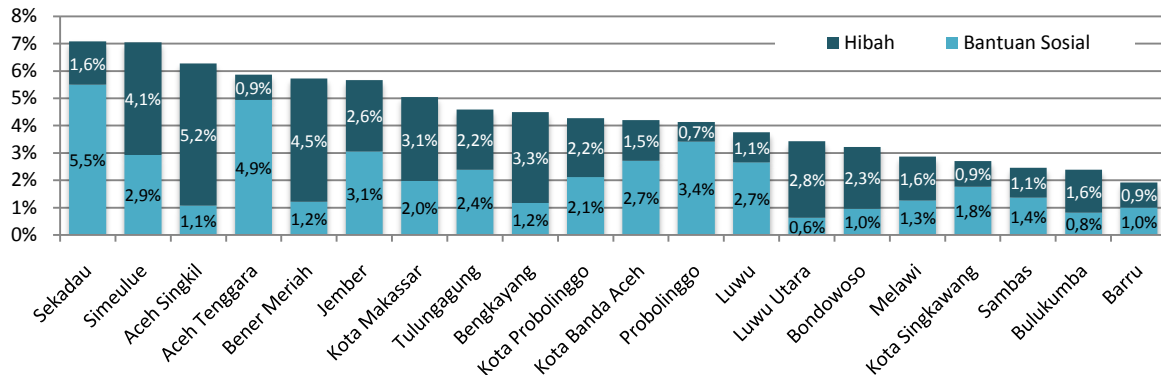
3.4 Analisis Belanja Bantuan Sosial dan Hibah

Secara keseluruhan, belanja bantuan sosial (bansos) dan hibah⁶ di kabupaten/kota KINERJA meningkat sampai dengan tahun 2010. Belanja bansos dan hibah seringkali tidak direncanakan melalui proses yang partisipatif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan dengan baik. Namun demikian, rerata daerah KINERJA menunjukkan bahwa belanja bansos dan hibah mengalami peningkatan dari 4,3% keseluruhan belanja daerah pada tahun 2008 menjadi 4,9% (2010), walaupun pada tahun 2011 menurun menjadi 3,7% saja.

Beberapa daerah mengalokasikan belanja bansos dan hibah yang cukup signifikan, terutama di Aceh. Dalam empat tahun anggaran yang dikaji, keempat kabupaten KINERJA di Aceh mengalokasikan antara 5,7% sampai 7,1% belanja daerahnya untuk bansos dan hibah. Rerata (2008-2011, harga konstan 2008) belanja bansos dan hibah di keempat kabupaten di Aceh ini berkisar antara Rp 17,5-22,9 milyar setiap tahunnya. Daerah lain yang mengalokasikan lebih dari 5% belanja daerahnya untuk bansos dan hibah adalah Sekadau, Jember, dan Kota Makassar. Dari segi besar dana, dua daerah yang terakhir menghabiskan jumlah yang cukup besar, masing-masing Rp 74,4 dan Rp 59,7 milyar setiap tahunnya (rerata 2008-2011, harga konstan 2008). Sebaliknya, Pemda Barru hanya mengalokasikan kurang dari 2% belanja daerahnya untuk kedua jenis belanja ini.

⁶ Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32/2012, hibah didefinisikan sebagai bantuan uang/barang dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Sementara itu, bantuan sosial dapat berupa uang/barang kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat. Keduanya bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, tidak dapat dilakukan secara terus menerus.

Grafik 3.7 Rerata Proporsi Belanja Hibah dan Bantuan Sosial terhadap Keseluruhan Belanja di 20 Kabupaten/Kota KINERJA, 2008-2011 (dalam Persen)



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Berdasarkan hasil audit BPD, ditemukan beberapa masalah dalam belanja bansos dan hibah ini. Sebagai contoh, pada tahun 2009 di Sekadau ditemukan bahwa Rp 376 juta bansos belum disalurkan kepada penerima dana dan Rp 300 juta di antaranya dipertanggungjawabkan secara “proforma.” Pada tahun 2008 ditemukan bahwa bansos untuk organisasi kemasyarakatan di Simeulue sebesar Rp 1,18 milyar disalurkan kepada instansi vertikal pemerintah pusat. Selain itu, bukti pendukung untuk bansos sebesar Rp 6,5 milyar tidak lengkap bukti pendukungnya. Selain itu, di Aceh Singkil pada tahun 2009 terdapat temuan belanja subsidi, hibah, bansos dan belanja tidak terduga sebesar Rp 7,05 milyar belum dipertanggungjawabkan.

IV. Pembiayaan Daerah

Analisis pembiayaan perlu dilakukan untuk mengetahui bagaimana pemda membiayai defisit maupun bagaimana menggunakan surplus. Secara umum, anggaran belanja pemda direncanakan untuk mengalami defisit (lebih besar daripada pendapatannya) yang kemudian dibiayai oleh berbagai penerimaan pembiayaan. Namun demikian, ada juga beberapa kasus di mana pemda mengalami surplus (belanja lebih kecil daripada pendapatannya) yang dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan.

Secara umum, pembiayaan terdiri atas dua komponen utama, penerimaan dan pengeluaran.

Selisih antara penerimaan dan pengeluaran pembiayaan disebut pembiayaan netto. Selisih antara pembiayaan netto dengan defisit/surplus pendapatan dan belanja merupakan sisa lebih penggunaan anggaran (SiLPA) atau jika kurang disebut SiKPA.

- (i) *Penerimaan pembiayaan*, terdiri atas SiLPA tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah dan obligasi daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, penerimaan piutang daerah, dan penerimaan lain-lain.
- (ii) *Pengeluaran pembiayaan*, terdiri atas pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) daerah, pembayaran pokok utang, pemberian pinjaman daerah, dan pengeluaran lain-lain.

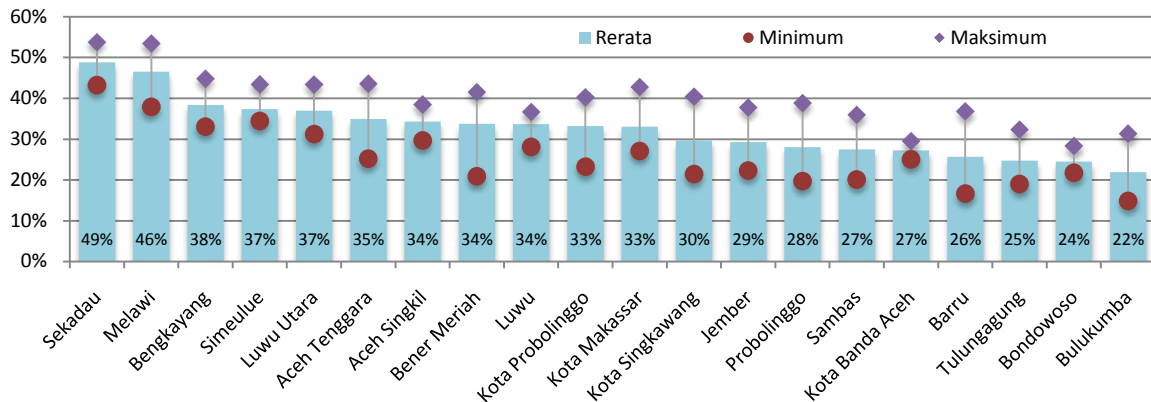
4.1. Ruang Fiskal

Ruang (diskresi) fiskal menunjukkan sejauh mana pemda mempunyai kebebasan dalam menentukan prioritas pembiayaan program-programnya. Ruang fiskal dihitung dengan mengurangkan total pendapatan daerah dengan pendapatan yang terkait dengan belanja yang bersifat mengikat (*earmarked*) – DAK, hibah, dana darurat, dana penyesuaian dan otonomi khusus – dan belanja yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah, yaitu belanja pegawai dan belanja bunga.

Secara umum, ruang fiskal kabupaten/kota KINERJA terus mengalami penurunan dari tahun 2008 sampai 2011. Rerata ruang fiskal 20 daerah KINERJA pada tahun 2008 mencapai 39% yang sedikit menurun menjadi 35% pada tahun berikutnya. Ruang fiskal ini mengalami penurunan yang signifikan pada tahun 2010, menjadi 29% saja. Kecuali Kota Banda Aceh, ruang fiskal seluruh kabupaten/kota KINERJA mengalami penurunan dari tahun 2009 ke 2010. Pada tahun berikutnya, rerata ruang fiskal kembali menurun menjadi 27% saja.

Daerah di luar Jatim mempunyai ruang fiskal yang lebih tinggi. Kecuali Kota Probolinggo, seluruh kabupaten KINERJA di Jatim mempunyai rerata ruang fiskal 2008-2010 yang lebih rendah daripada 30%. Sebaliknya, rerata ruang fiskal Sekadau dan Melawi sangat tinggi, lebih dari 45%. Sekadau ruang fiskalnya selalu berada di atas 40%, sementara ruang fiskal Melawi baru berada di bawah 40% pada tahun 2011. Hal ini bermakna kedua kabupaten tersebut memiliki peluang yang lebih besar untuk mengalokasikan dana APBD untuk pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.

Grafik 4.1 Rerata Ruang Fiskal 20 Kabupaten/Kota Kinerja, 2008-2011



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation

4.2 Surplus/Defisit Anggaran

Kementerian Keuangan membatasi defisit (belanja lebih besar daripada pendapatan daerah) anggaran daerah setiap tahunnya. Sesuai dengan UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, defisit anggaran nasional dan daerah dibatasi 3% dari Produk Domestik (Regional) Bruto atau PD(R)B. Hal ini ditindaklanjuti Kemenkeu dengan mengendalikan defisit daerah agar secara agregat tidak melampaui batasan Undang-undang. Pada tahun 2009, pemerintah membatasi defisit APBD sebesar 3,5% dari pendapatan daerah. Pada tahun 2010 dan 2011, batas ini dinaikkan menjadi 4,5% pendapatan daerah.⁷

Masih cukup banyak pemda yang mempunyai APBD-M dengan defisit yang lebih tinggi dari ketentuan ini. Seperti tercantum dalam **Tabel 4.2**, pada tahun 2008 dan 2009 terdapat 12 kabupaten/kota KINERJA yang rencana anggarannya (APBD-M) mengalami defisit lebih dari 3,5% pendapatan daerahnya. Pada tahun 2010, walaupun batas maksimum defisit dinaikkan menjadi 4,5%, setengah daerah KINERJA masih melanggarnya. Selain pemda kabupaten/kota yang tidak disiplin dalam menjaga keseimbangan fiskalnya, pemerintah provinsi yang bertanggung jawab untuk mengkaji APBD sebelum disahkan juga perlu lebih memperhatikan hal ini. Empat kabupaten di Aceh, Jember, dan Luwu merupakan daerah yang tidak pernah merencanakan defisit lebih dari ketentuan yang berlaku. Sebaliknya, Bengkayang merupakan daerah yang anggarannya secara “konsisten” defisit lebih dari 20% pada tahun 2008-2010.

Kontrol defisit APBD-M tidak selalu terefleksi dalam realisasinya. Dari 12 daerah yang mempunyai defisit APBD-M lebih dari 3,5% pendapatan daerah pada tahun 2008 dan 2009, hanya tiga (2008) dan lima (2009) yang defisitnya juga tinggi pada APBD-R. Pada tahun 2010 hanya satu dari sepuluh daerah KINERJA dengan rasio defisit yang lebih dari 4,5% pada APBD-M yang realisasinya masih menunjukkan demikian. Sebaliknya, terdapat beberapa daerah KINERJA dengan APBD-M mempunyai defisit yang rendah, tetapi realisasinya sangat tinggi, yaitu Simeulue (2009), Sekadau (2008), dan Barro (2009). Hal ini menunjukkan bahwa pemda perlu mengontrol defisit anggaran ini sepanjang tahun anggaran dilaksanakan, tidak cukup hanya pada saat perencanaannya saja.

⁷ Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang mengatur ini adalah PMK No. 123/PMK.07/2008 untuk TA. 2009, PMK No. 138/PMK.07/2009 untuk TA. 2010 dan PMK No. 149/PMK.07/2010 untuk TA. 2011

Tabel 4.1 Rasio Surplus/Defisit terhadap Pendapatan Daerah, 2008-2011

Kabupaten/ Kota	2008		2009		2010	
	APBD-M	APBD-R	APBD-M	APBD-R	APBD-M	APBD-R
Aceh Singkil	-2.5%	-3.0%	0.9%	2.8%	-4.1%	0.9%
Aceh Tenggara	1.0%	4.4%	0.0%	0.3%	-0.9%	-1.7%
Bener Meriah	0.0%	-1.6%	0.0%	1.9%	-0.1%	-0.9%
Simeulue	7.5%	8.5%	-0.8%	-11.2%	1.6%	-0.1%
Kota Banda Aceh	-6.5%	-1.7%	-4.0%	-3.2%	-0.1%	0.4%
Tulungagung	1.3%	2.4%	-1.2%	3.3%	-5.3%	0.3%
Jember	-0.7%	1.3%	-3.3%	0.1%	-1.8%	2.4%
Bondowoso	-7.1%	-2.4%	-10.9%	-4.0%	-5.2%	6.5%
Probolinggo	-3.6%	-0.3%	-7.1%	-1.3%	-4.0%	4.7%
Kota Probolinggo	-5.9%	-2.4%	-5.6%	3.6%	-5.6%	3.4%
Bengkayang	-20.5%	0.5%	-30.0%	-13.9%	-23.1%	-11.0%
Sambas	-6.0%	-7.3%	-4.6%	-0.1%	-2.6%	-1.4%
Sekadau	-0.6%	-5.9%	-8.6%	-10.2%	-1.7%	-1.0%
Melawi	-3.9%	2.5%	-4.3%	1.7%	-5.3%	0.6%
Kota Singkawang	-12.7%	2.1%	-17.0%	-10.1%	-13.2%	-2.1%
Bulukumba	-10.4%	-4.4%	-7.0%	-2.5%	-5.2%	1.6%
Barru	-4.9%	-16.3%	-3.5%	-15.6%	-6.7%	12.7%
Luwu	-2.9%	-0.5%	-2.9%	1.7%	-1.2%	2.0%
Luwu Utara	-5.4%	-1.9%	-9.2%	-4.0%	-4.8%	0.2%
Kota Makassar	-4.2%	0.1%	-9.4%	-2.1%	-6.5%	4.9%

Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation

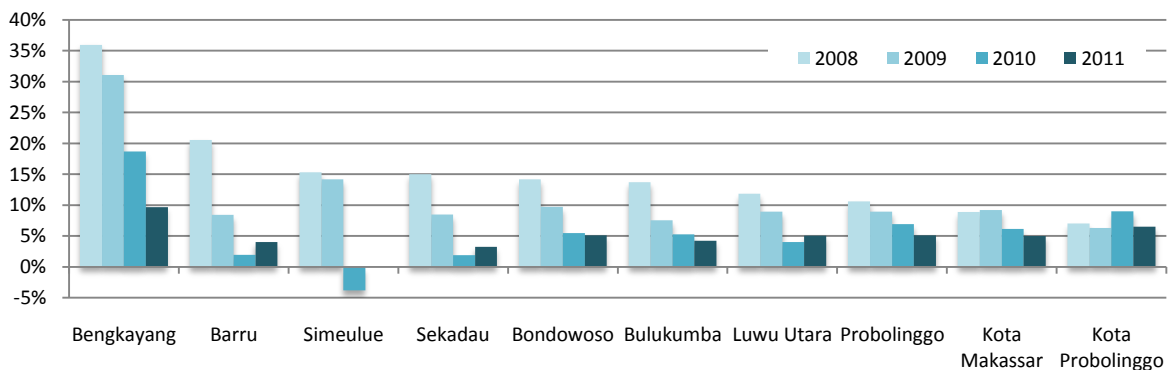
Catatan: Sepuluh daerah lainnya tidak pernah mempunyai surplus lebih dari 5% atau defisit kurang dari 4,5% dalam periode 2008-2011.

Sel yang diberi warna (shaded) merupakan yang defisit anggarannya melebihi batas yang ditetapkan oleh Kemenkeu.

4.3 Pembiayaan Anggaran

Defisit belanja dan pendapatan ditutupi dengan pembiayaan yang sebagian besar bergantung pada Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya. Secara umum, rerata proporsi pembiayaan SiLPA terhadap belanja daerah di 20 kabupaten/kota KINERJA terus mengalami penurunan dari 11% pada tahun 2008 menjadi 3% saja pada tahun 2011. Namun demikian, lima daerah – Bengkayang, Bondowoso, Probolinggo, Kota Makassar, dan Kota Probolinggo – terus menerus membiayai lebih dari 5% belanjanya dengan SiLPA tahun sebelumnya dalam empat tahun yang dikaji. Khusus untuk Bengkayang, walaupun cenderung menurun, proporsi SiLPA tahun sebelumnya terhadap belanja tahun 2008 dan 2009 lebih dari 30%. Hal ini diakibatkan kegagalan pemda tersebut untuk merealisasikan belanja daerahnya, sehingga SiLPA dari tahun-tahun sebelumnya diteruskan (*carried over*) ke tahun berikutnya.

Grafik 4.2 Proporsi SiLPA Tahun Sebelumnya terhadap Belanja di Sembilan Daerah KINERJA 2008-2011 (dalam persen)



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Selain SiLPA, lima daerah juga mulai menggunakan pinjaman daerah sebagai sumber pembiayaan yang cukup signifikan. Barru merupakan daerah yang meminjam dalam jumlah yang sangat signifikan dalam periode 2008-2011, mencapai Rp 113,3 milyar. Pada periode yang sama, pemda Barru hanya melakukan pembayaran pokok utang sebesar Rp 32,3 milyar, yang mengindikasikan bahwa pinjaman tersebut berjangka panjang. Beberapa daerah lain menggunakan pinjaman jangka pendek untuk membantu membiayai APBD-nya. Hal ini jelas terlihat untuk Simeulue, Sambas, dan Sekadau, dengan pinjaman pada tahun sebelumnya langsung dibayarkan pada tahun berikutnya.

Tabel 4.2 Penerimaan dan Pembayaran Pinjaman Daerah di Lima Daerah KINERJA, 2008-2011 (dalam Rp Juta)

Tahun	Mata Anggaran	Simeulue	Sambas	Sekadau	Kota Singkawang	Barru
2008	Penerimaan Pinjaman Daerah	-	318	-	-	13,135
	Pembayaran Pokok Utang	-	256	-	1,656	102
2009	Penerimaan Pinjaman Daerah	-	22,286	15,000	8,500	45,040
	Pembayaran Pokok Utang	-	-	-	4,083	11,866
2010	Penerimaan Pinjaman Daerah	13,000	20,000	35,000	30,000	7,747
	Pembayaran Pokok Utang	-	22,271	15,000	10,085	102
2011	Penerimaan Pinjaman Daerah	47,898	51,510	18,500	21,879	47,383
	Pembayaran Pokok Utang	13,000	20,000	35,000	31,585	20,253

Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation

Beberapa daerah tidak mampu membiayai defisit anggarannya tidak tertutupi dengan pembiayaan, sehingga ada Sisa Kurang Penggunaan Anggaran (SiKPA). Pada APBD-M dan APBD-P, seharusnya nilai surplus/defisit sepenuhnya tertutupi dengan pembiayaan netto (penerimaan dikurangi dengan pengeluaran pembiayaan) sehingga SiLPA tahun berjalannya nol. Namun demikian, beberapa daerah – Barru, Bulukumba, Bengkayang, dan Probolinggo – tidak melakukannya. Pada tahap rencana dan perubahan anggaran pun, keempat daerah ini sudah mengetahui bahwa pembiayaan anggarannya tidak cukup untuk membiayai defisit, sehingga akan terjadi kekurangan anggaran. Walaupun demikian, pada akhirnya keempat kabupaten ini mengalami kelebihan anggaran. Kasus berbeda terjadi di Melawi, Simeulue dan Aceh Tenggara, di mana defisit anggarannya tidak tertutupi dengan pembiayaan pada saat realisasi, sehingga harus ditanggung dalam APBD tahun berikutnya.

Tabel 4.3 Daerah dengan Sisa Kurang Penggunaan Anggaran (SiKPA)

No	Daerah	Tahun	Jumlah (Rp Juta)
1	Barru	APBD-M 2008	1.496
		APBD-P 2010	62.599
2	Bulukumba	APBD-P 2008	1.944
3	Bengkayang	APBD-M 2009	7.099
4	Melawi	APBD-R 2009	9.599
5	Simeulue	APBD-R 2009	11.585
		APBD-R 2010	17.577
6	Probolinggo	APBD-M 2010	1.000
7	Aceh Tenggara	APBD-R 2010	15.707

Sumber: APBD-M, APBD-P, dan APBD-R 2008-2010, dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Penyertaan modal di Simeulue membuat kondisi APBD tidak sehat. Penyertaan modal di Simeulue, memakan biaya yang cukup besar setiap tahunnya, berkisar antara Rp 18,5 milyar (2010) sampai dengan Rp 58,7 milyar pada tahun 2011. Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK tahun 2008 dan 2009 (LHP BPK tahun 2010 belum dapat diakses), lebih dari 90% penyertaan modal ini diberikan kepada Perusahaan Daerah Kabupaten Simeulue (PDKS), sisanya untuk membiayai Bank Pembangunan Daerah (BPD) Aceh dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Sampai dengan tahun 2007, Pemda Simeulue telah berinvestasi di PDKS sebesar Rp 125,5 milyar dan BPD Aceh Rp 11,6 milyar (LHP BPK 2008). Berdasarkan data pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (bagian dari PAD), pendapatan dari ketiga Badan Usaha Milik Daerah ini hanya berkisar antara Rp 2,2 milyar (2010) sampai Rp 4,9 milyar (2009) saja. Lebih jauh lagi, penyertaan modal ini menyebabkan defisit anggaran pada tahun 2009 dan 2010 tidak dapat ditutupi oleh pembiayaan yang menyebabkan Pemda Simeulue mempunyai SILPA yang negatif (kekurangan anggaran), masing-masing Rp 11,6 milyar dan Rp 17,6 milyar. Bahkan pada tahun 2010, pemda terpaksa melakukan pinjaman sebesar Rp 13,0 milyar yang segera dikembalikan tahun berikutnya. Berbagai hal ini jelas menunjukkan biaya yang tinggi yang ditimbulkan investasi pemda tanpa menunjukkan manfaat yang nyata.

Tabel 4.4 Ringkasan APBD Simeulue, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Pendapatan	317,675	314,099	307,381	373,865
Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	4,522	4,918	2,247	3,000
Belanja	290,690	349,409	307,810	321,766
Surplus/Defisit (-)	26,985	(35,310)	(429)	52,099
SILPA Tahun Sebelumnya	44,533	49,519	(11,585)	-
Pinjaman Daerah			13,000	47,898
Penerimaan Pembiayaan	44,533	49,519	1,415	47,898
Penyertaan Modal	22,000	25,794	18,500	58,658
Pembayaran Pokok Utang				13,000
Pemberian Pinjaman Daerah			63	
Pengeluaran Pembiayaan	22,000	25,794	18,563	71,658
Pembiayaan Netto	22,533	23,725	(17,148)	(23,760)
SILPA Tahun Berjalan	49,519	(11,585)	(17,577)	28,339

Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

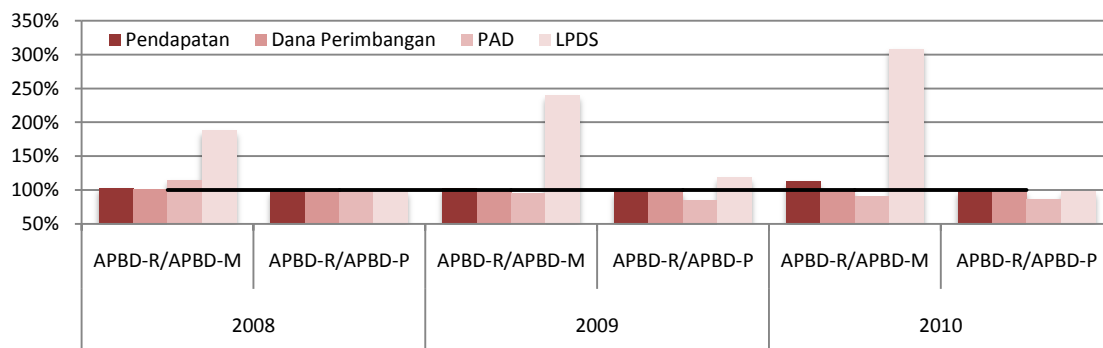
V. Analisis Perencanaan, Perubahan dan Realisasi Anggaran

Analisis perbandingan antara realisasi dengan rencana (APBD-M) dan perubahan (APBD-P) penting untuk dilakukan untuk menilai kualitas perencanaan dan penganggaran dan menentukan titik masuk strategis untuk advokasi. Proses perencanaan APBD-M dilakukan melalui proses perencanaan dan penganggaran yang kompleks dan relatif partisipatif selama setahun penuh sebelum tahun anggaran yang bersangkutan. Namun demikian, Analisis Anggaran Daerah 2010 (Seknas FITRA dan The Asia Foundation, 2011) menunjukkan bahwa pemda seringkali tidak merencanakan APBD-M dengan baik. Hal ini tidak sepenuhnya merupakan kesalahan pemda, tetapi juga diakibatkan adanya anggaran tambahan dari pemerintah pusat yang tidak dapat diprediksi sebelumnya. Proses perubahan anggaran di tengah tahun anggaran (teoritis dilakukan pada bulan Agustus - September) menjadi penting karena seringkali terjadi perubahan yang sangat signifikan dan membuat deviasi antara realisasi (APBD-R) dengan APBD-P menjadi besar. Lebih jauh lagi, proses perubahan anggaran ini biasanya tidak dilakukan secara transparan dan partisipatif. Bab ini akan menganalisis sejauh mana realisasi anggaran merefleksikan perencanaan dan perubahan anggaran di kabupaten/ kota partisipan KINERJA.

5.1 Analisis Perencanaan dan Perubahan Pendapatan Daerah

Secara umum, perencanaan pendapatan daerah secara keseluruhan di 20 kabupaten/kota KINERJA sudah cukup baik, kecuali untuk tahun 2010. Realisasi pendapatan daerah (APBD-R) secara keseluruhan tidak terlalu banyak berbeda (mendekati 100%) dengan rencananya (APBD-M) maupun dengan perubahan anggaran (APBD-P). Rerata realisasi pendapatan daerah di 20 kabupaten/kota KINERJA pada tiga tahun anggaran yang dikaji bervariasi antara 99%-103% dari APBD-M maupun APBD-P. Satu-satunya pengecualian adalah pada tahun 2010 di mana pendapatan daerah pada APBD-R mencapai 113% dari apa yang direncanakan dalam APBD-M.

Grafik 5.1 Perbandingan antara Realisasi (APBD-R) Pendapatan Daerah dengan Rencana (APBD-M) dan Perubahan (APBD-P) di 20 Kabupaten/Kota Kinerja (Rerata), 2008-2010



Sumber: APBD-M, APBD-P dan APBD-R 2008-2010 di 20 kabupaten/kota KINERJA, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Catatan: APBD-P 2010 untuk Aceh Tenggara, Simeulue, Bengkayang dan Sekadau tidak dapat diperoleh dan dikeluarkan dari perhitungan.

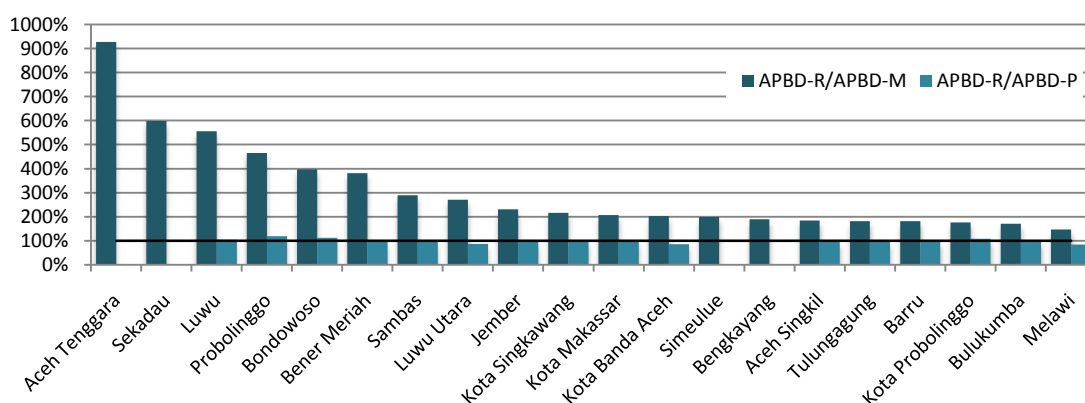
Relatif presisinya perencanaan dan perubahan pendapatan ini diakibatkan oleh dana perimbangan yang kontribusinya mencapai lebih dari 75% keseluruhan pendapatan daerah.

Dalam tiga tahun anggaran yang dikaji, realisasi pendapatan yang bersumber dari dana perimbangan selalu berikislar antara 98%-101% dari APBD-M maupun APBD-P. Hal ini menunjukkan bahwa informasi mengenai dana perimbangan relatif baik diterima oleh pemda pada saat APBD-M dan APBD-P disusun. Satu-satunya pemda dengan estimasi dana perimbangan yang cukup jauh dari realisasinya lebih dari satu tahun adalah Aceh Tenggara. Pada tahun 2008, realisasi dana perimbangan di sana hanya 89% dari yang diindikasikan pada APBD-P. Ini berlanjut pada tahun 2009 dengan realisasi yang hanya mencapai 84% APBD-M maupun APBD-P, walaupun pada tahun 2010 realisasi dana perimbangan Aceh Tenggara cukup baik, 102% APBD-M.

Berbeda dengan dana perimbangan, pemda tampaknya belum mampu mengestimasi LPDS dengan baik saat perencanaan APBD-M, dengan kecenderungan yang memburuk. Seperti digambarkan **Grafik 5.1**, pada tahun 2008, rerata realisasi LPDS di 20 kabupaten/kota KINERJA sudah mencapai 188% dari APBD-M, walaupun jika dibandingkan dengan APBD-P reratanya mencapai 100%. Perencanaan APBD-M ini terus memburuk dengan rerata realisasi LPDS mencapai 240% pada tahun 2009 dan 308% pada tahun berikutnya. Walaupun demikian, karena rerata kontribusi LPDS di daerah KINERJA relatif kecil – 8% pada 2008 yang terus meningkat menjadi 23% pada tahun 2010 – maka dampak buruknya perencanaan ini baru cukup signifikan pada keseluruhan pendapatan pada tahun 2010.

Realisasi LPDS di 12 daerah KINERJA mencapai lebih dari dua kali lipat estimasinya pada APBD-M pada tahun 2010. Seperti digambarkan **Grafik 5.2**, bahkan realisasi LPDS di Aceh Tenggara mencapai lebih dari sembilan kali lipat dari apa yang direncanakan pemda pada saat APBD-M. Daerah KINERJA dengan realisasi LPDS yang paling mendekati APBD-M adalah Melawi, itupun hampir 1,5 kali dari yang direncanakan. Walaupun demikian, jika dibandingkan dengan APBD-P, realisasi LPDS lebih baik. Kecuali Luwu Utara, Kota Banda Aceh, dan Melawi (di bawah 90%) serta Probolinggo dan Bondowoso (di atas 100%) realisasi LPDS mendekati (+/- 10%) dari 100%. Hal ini menunjukkan bahwa pemda baru mendapatkan informasi mengenai LPDS pada saat proses perubahan anggaran.

Grafik 5.2 Perbandingan antara Realisasi (APBD-R) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah (LPDS) dengan Rencana (APBD-M) dan Perubahan (APBD-P) di 20 Kabupaten/Kota KINERJA, 2010



Sumber: APBD-M, APBD-P dan APBD-R 2010 di 20 kabupaten/kota KINERJA, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Catatan: APBD-P 2010 untuk Aceh Tenggara, Simeulue, Bengkayang dan Sekadau tidak dapat diperoleh (bukan nol).

Keberadaan Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah yang dialokasikan pada saat APBN-P merupakan penyebab buruknya estimasi APBD-M tahun 2010. Kedua dana penyesuaian tersebut adalah Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah (DPD-FPPD) dan Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah (DPID). Kedua dana ini, dialokasikan pada APBN-P dari hasil optimalisasi pembahasan anggaran yang dilakukan oleh DPR. Pada APBD dana ini bukan merupakan komponen dana perimbangan, melainkan masuk ke dalam kategori LPDS. Meskipun dana ini dapat

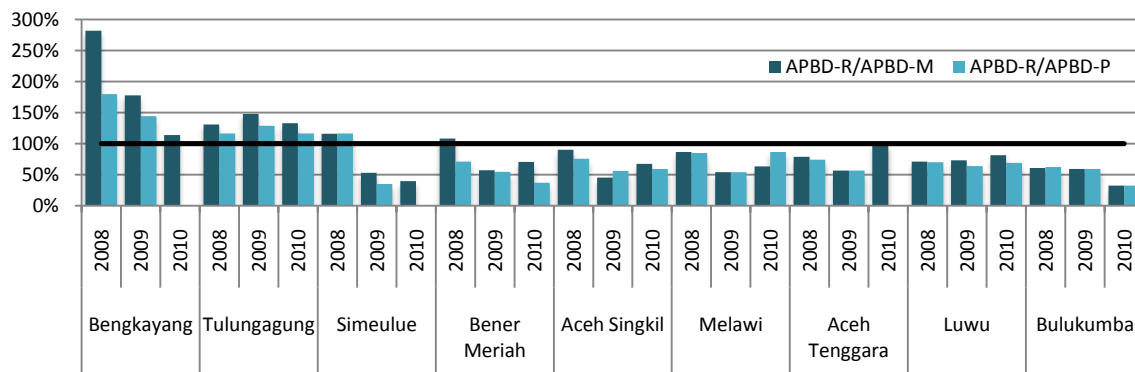
membantu infrastruktur daerah, namun karena dialokasikan pada APBN-P, dana ini merusak perencanaan penganggaran daerah.

Dalam hal PAD, rerata 20 kabupaten/kota KINERJA menunjukkan bahwa ada kecenderungan bahwa pemda lebih optimistis dari tahun ke tahun. Walaupun kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah relatif rendah (rerata daerah KINERJA kurang dari 10% pada tahun 2010), tetapi ini adalah sumber pendapatan yang sepenuhnya berada dalam diskresi pemerintah daerah. Seperti terlihat pada **Grafik 5.1**, pada tahun 2008, rerata realisasi PAD di daerah KINERJA mencapai 115% dari APBD-M yang terus menurun menjadi 90% saja pada tahun 2010. Kecenderungan yang sama terjadi jika dibandingkan dengan APBD-P, rerata APBD-R/APBD-P pada tahun 2008 adalah 100% (walau terjadi variasi antardaerah yang tinggi – delapan daerah lebih dari 110% sementara delapan daerah lainnya kurang dari 90%) dan terus menurun menjadi 87% (2010).

Dua daerah, Bengkayang dan Tulungagung, cenderung untuk under-estimate PAD-nya, walaupun dalam tahun 2010 lebih mendekati 100%. Namun demikian, hal ini tidak selalu berarti perbaikan. Di Bengkayang, realisasi PAD terus menurun dari Rp 19,7 milyar pada tahun 2008 menjadi Rp 11,7 milyar (2010, harga berlaku). Sementara, estimasi PAD APBD-M hanya meningkat dari Rp 7,0 milyar (2008) menjadi Rp 10,3 milyar (2010). Perlu dipelajari lebih lanjut mengapa pemda Bengkayang kemampuan memobilisasi PAD-nya terus menurun dan tidak menggunakan informasi realisasi PAD tahun sebelumnya untuk merencanakan dan merubah anggaran. Di Tulungagung, walaupun pemda terus menerus *under-estimate* PAD selama tiga tahun yang dikaji, terjadi peningkatan nilai nominal PAD pada APBD-M dari Rp 45,2 milyar (2008) menjadi Rp 71,0 milyar (2010), walupun realisasinya mencapai lebih dari 115% yang direncanakan dalam tiga tahun yang dikaji.

Sebaliknya, terdapat tujuh pemda KINERJA yang over estimate PAD-nya dalam tahun 2008-2010 sehingga realisasinya kurang dari 80% APBD-M atau APBD-P. Empat di antara tujuh daerah tersebut adalah kabupaten KINERJA di Aceh dan tidak ada satupun daerah KINERJA di Jatim. Di antaranya, Simeulue merupakan salah satu yang terparah – dalam tahun 2009-2010 realisasi PAD-nya kurang dari 60% APBD-M dan APBD-P. Pemda Simeulue secara “konsisten” menargetkan PAD sebesar Rp 20 milyar dalam APBD-M kedua tahun tersebut, walaupun realisasi PAD 2008 hanya Rp 8,1 milyar saja. Di luar Aceh, Bulukumba merupakan daerah dengan perencanaan PAD terburuk. Setelah pada tahun 2008-2009 realisasi PAD-nya hanya berkisar antara Rp 20-21 milyar (60%-62% dari APBD-M dan APBD-P), pemda kabupaten ini malah menaikkan target PAD 2010 menjadi Rp 52,6 milyar. Realisasinya malah memburuk, hanya Rp 17,0 milyar.

Grafik 5.3 Perbandingan antara Realisasi (APBD-R) dengan Rencana (APBD-M) dan Perubahan (APBD-P) Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Sembilan Kabupaten/Kota KINERJA, 2008-2010



Sumber: APBD-M, APBD-P dan APBD-R 2008-2010 di 20 kabupaten/kota KINERJA, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Catatan: APBD-P 2010 untuk Aceh Tenggara, Simeulue, Bengkayang dan Sekadau tidak dapat diperoleh (bukan nol).

5.2 Analisis Perencanaan dan Perubahan Belanja Daerah

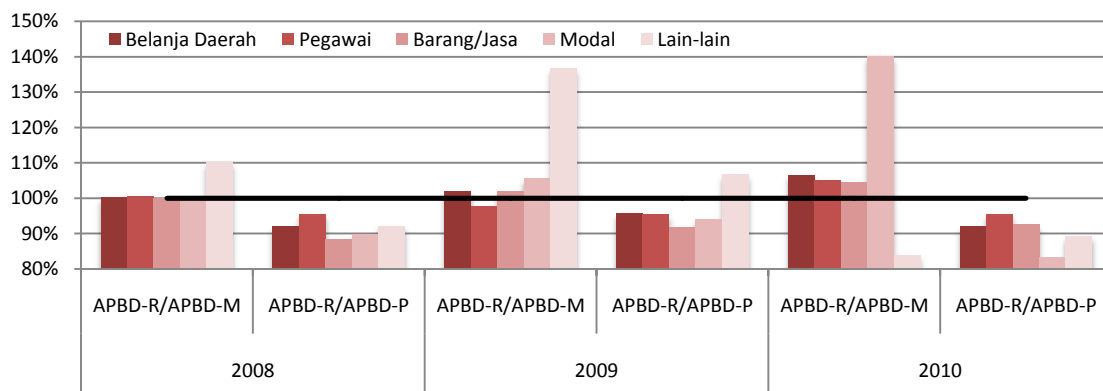
Secara keseluruhan perencanaan dan perubahan anggaran belanja daerah memburuk dari tahun 2008 sampai 2010. Seperti terlihat pada **Grafik 5.4**, jika dibandingkan dengan rencananya (APBD-M) rerata belanja daerah 20 kabupaten/kota KINERJA secara keseluruhan pada tahun 2008 mencapai 100% dari APBD-M, tetapi memburuk menjadi 107% APBD-M pada tahun 2010. Dibandingkan dengan APBD-P, realisasi belanja daerah berfluktuasi antara 92% (2008 dan 2010) dan 96% (2009).

Berdasarkan jenis belanjanya, secara umum realisasi belanja pegawai mendekati 100% APBD-M dan APBD-P. Rerata realisasi belanja pegawai di 20 daerah partisipan KINERJA berada dalam kisaran 95%-105% APBD-M dan APBD-P dalam tiga tahun yang dikaji. Satu-satunya daerah yang realisasi belanja pegawainya cukup jauh berbeda adalah Bengkayang. Pada tahun 2008 dan 2009, realisasi belanja pegawai di daerah ini kurang dari 80% alokasi APBD-M dan APBD-P, walaupun pada tahun 2010 peningkatan realisasi belanja pegawai membuatnya mencapai 96% dari APBD-M.

Perencanaan belanja barang/jasa juga relatif baik realisasinya. Rerata realisasi 20 kabupaten/kota KINERJA berkisar antara 92%-104% APBD-M dan APBD-P, kecuali pada tahun 2008 (terhadap APBD-P) yang hanya 88%. Pemda Barru merupakan yang terburuk dalam merencanakan belanja barang/jasa. Pada tahun 2008, realisasinya mencapai 93% dari APBD-M yang terus memburuk menjadi hanya 67% pada tahun 2010. Dibandingkan dengan APBD-P, realisasi belanja barang/jasa di sini hanya mencapai 74% (2008 dan 2010), walau pada tahun 2009 mencapai 82%.

Walaupun proporsinya terhadap keseluruhan belanja relatif kecil, namun perencanaan belanja selain belanja pegawai, modal, dan barang/jasa cenderung buruk. Seperti terlihat dalam **Grafik 5.4**, belanja “lain-lain” – bantuan sosial (bansos), hibah, bunga, subsidi, bantuan keuangan kepada desa – realisasinya cukup jauh lebih tinggi daripada apa yang direncanakan dalam APBD-M (2008 dan 2009) atau jauh lebih rendah daripada APBD-M dan APBD-P (2010). Pada tahun 2008 dan 2009, hal ini diakibatkan penambahan alokasi untuk belanja bansos dan hibah pada APBD-P. Tidak kurang dari 12 dan delapan daerah KINERJA yang realisasi belanja bansos dan hibahnya lebih dari 110% yang direncanakan dalam APBD-M. Sementara itu, jika dibandingkan dengan APBD-P, realisasi belanja bansos dan hibah yang lebih dari 110% hanya terjadi di satu daerah (2008) dan tiga daerah (2009). Ini mengindikasikan adanya penambahan alokasi dana bansos dan hibah yang signifikan pada proses perubahan anggaran.

Grafik 5.4 Perbandingan antara Realisasi (APBD-R) Belanja Daerah dengan Rencana (APBD-M) dan Perubahan (APBD-P) di 20 Kabupaten/Kota Kinerja (Rerata), 2008-2010



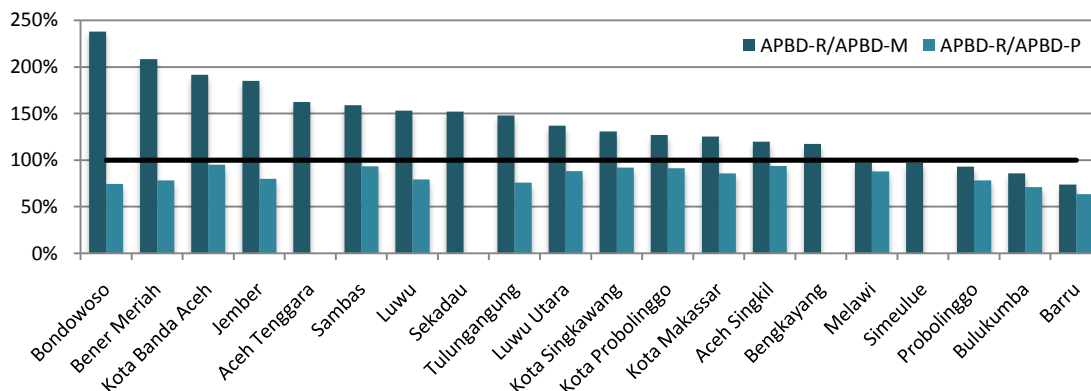
Sumber: APBD-M, APBD-P dan APBD-R 2008-2010 di 20 kabupaten/kota KINERJA, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Catatan: APBD-P 2010 untuk Aceh Tenggara, Simeulue, Bengkayang dan Sekadau tidak dapat diperoleh dan dikeluarkan dari perhitungan.

Perencanaan belanja modal cenderung memburuk dari tahun ke tahun. Pada tahun 2008, rerata realisasi belanja modal di 20 daerah KINERJA dibandingkan dengan APBD-M mencapai 100%, walaupun ada 11 daerah yang realisasinya berada di luar kisaran 90%-110%. Dua tahun berikutnya, rerata realisasi belanja modal di daerah KINERJA mencapai 140% dengan 17 daerah berada di luar kisaran yang bisa dianggap baik tersebut. Jika dibandingkan dengan APBD-P, rerata realisasi belanja modal mencapai 90% (2008) dan 94% (2009), yang kemudian memburuk pada tahun 2010 menjadi 83% saja. Jika pada tahun 2008 hanya ada sembilan daerah yang berada di luar kisaran 90%-110%, pada tahun 2010 setidaknya ada 11 daerah yang berada di luar rentang ini (dengan empat daerah tidak diketahui karena APBD-P-nya tidak dapat diperoleh).

Pada tahun 2010, sebagian besar daerah under-estimate belanja modalnya pada APBD-M, menambah alokasinya pada APBD-P yang kemudian tidak dapat diserap. Hal ini terindikasi dari realisasi belanja modal yang mencapai lebih dari 117% alokasinya pada APBD-M di 15 daerah. Jika dibandingkan dengan APBD-P di masing-masing daerah, realisasi belanja modal di 15 daerah ini tidak lebih dari 95%. Bondowoso dan Bener Meriah merupakan dua contoh ekstrim. Alokasi belanja modal pada APBD-M 2010 dua kabupaten ini masing-masing hanya Rp 47,6 milyar dan Rp 50,6 milyar. Pada APBD-P dialokasikan lebih dari 2,5 kali lipat menjadi Rp 134,6 milyar (Bener Meriah) dan Rp 151,8 milyar. Pada akhirnya, kurang dari 80% dari alokasi APBD-P yang mampu direalisasikan di kedua kabupaten ini. Besar kemungkinan sumber dana belanja modal saat perubahan anggaran ini adalah LPDS (lihat **Grafik 5.3**).

Grafik 5.5 Perbandingan antara Realisasi (APBD-R) Belanja Modal dengan Rencana (APBD-M) dan Perubahan (APBD-P) di 20 Kabupaten/Kota KINERJA, 2010



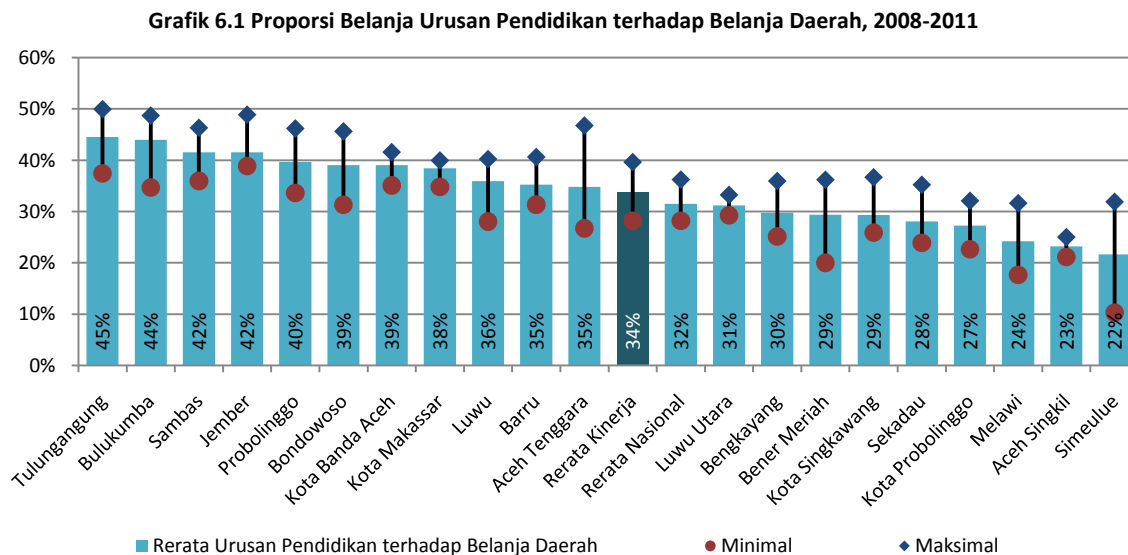
Sumber: APBD-M, APBD-P dan APBD-R 2008-2010 di 20 kabupaten/kota KINERJA, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Catatan: APBD-P 2010 untuk Aceh Tenggara, Simeulue, Bengkayang dan Sekadau tidak dapat diperoleh (bukan nol).

VI. ANALISIS ANGGARAN URUSAN PENDIDIKAN

6.1 Analisis Belanja Pendidikan

Seluruh daerah program KINERJA telah mengalokasikan anggaran pendidikan sesuai amanat konstitusi, minimal 20% dari total belanja daerah. Rerata alokasi anggaran pendidikan di kabupaten/kota KINERJA mencapai 34%, di atas rerata nasional sebesar 32%. Dari empat tahun yang dikaji, kecenderungan belanja urusan pendidikan terus meningkat dari rata-rata 28% (2008) menjadi 39% (2011). Bahkan empat kabupaten di Jawa Timur mengalokasikan 40% sampai 45% anggarannya untuk sektor pendidikan. Beberapa kabupaten yang relatif rendah alokasi belanjanya untuk urusan pendidikan adalah Simeulue dan Aceh Singkil di Aceh dan Melawi di Kalbar – reratanya kurang dari 25%. Pada tahun 2008 Pemda Melawi dan Simeulue mengalokasikan kurang dari 20% belanja daerahnya untuk pendidikan, walaupun kemudian meningkat di atas batas minimal ini dalam tiga tahun berikutnya.

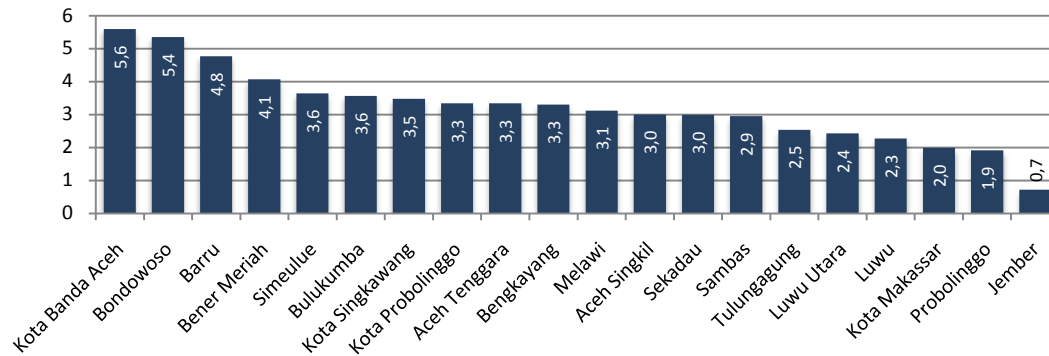


Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu 2008-2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Keterangan: Berdasarkan APBD-M untuk seluruh tahun yang dikaji

Dibagi dengan jumlah anak usia 7-18 tahun yang bersekolah, rerata belanja pendidikan di 20 kabupaten/kota KINERJA mencapai Rp 3,2 juta/anak/tahun. Walaupun demikian, terjadi variasi yang sangat tinggi antar daerah. Kota Banda Aceh dan Bondowoso mengalokasikan lebih dari Rp 5 juta/anak/tahun, sementara Jember hanya Rp 0,7 juta/anak/tahun saja. Alokasi dana urusan pendidikan kabupaten/kota di Aceh dan Kalbar per anak sekolah relatif tinggi, tidak ada satupun daerah di kedua provinsi ini yang alokasinya kurang dari Rp 2,9 juta/anak/tahun.

Grafik 6.2 Rerata Belanja Urusan Pendidikan per Jumlah Anak Usia 7-18 Tahun yang Bersekolah, 2008-2011 (Rp Juta/Anak)



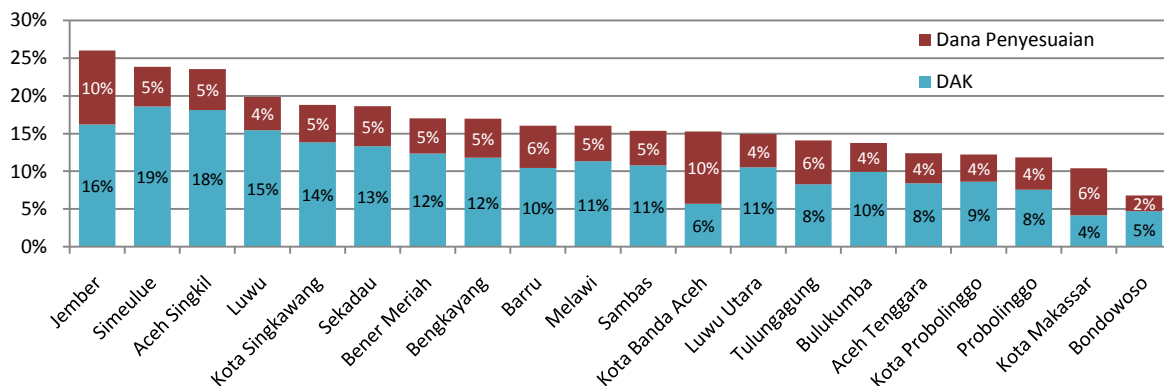
Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu 2008-2011, Sensus Penduduk, 2010 diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Kontribusi DAK dan Dana Penyesuaian⁸ terhadap belanja urusan pendidikan relatif tinggi.

Kontribusi DAK Pendidikan terhadap belanja pendidikan kabupaten/kota KINERJA terus menurun dari 15% (2008) menjadi 8% (2010). Namun demikian, peranan DAK dikompensasi oleh Dana Penyesuaian. Pada tahun 2008, hanya tiga kabupaten KINERJA yang menerima Dana Penyesuaian, yaitu Bengkayang (Rp 21,16 milyar), Sambas (Rp 1,99 milyar) dan Barro (Rp 4,22 milyar). Dana Penyesuaian ini biasanya dilokasikan pemerintah pusat saat perubahan anggaran, sehingga pada tahun 2011, berdasarkan APBD-M, hanya ada enam daerah KINERJA yang mengalokasikan dana penyesuaian yang cukup signifikan.

Pada tahun 2009-2010, Dana Penyesuaian ini diterima oleh seluruh kabupaten/kota KINERJA dengan jumlah yang cukup signifikan. Seperti terlihat pada **Grafik 6.3**, secara rata-rata dana penyesuaian berkontribusi terhadap 5% belanja pendidikan kabupaten/kota KINERJA. Bahkan di Kota Banda Aceh dan Jember dana penyesuaian berkontribusi sekitar 10% belanja pendidikan 2009-2010. Sebaliknya, di Bondowoso, yang juga menerima DAK yang relatif kecil (rerata 5%), dana penyesuaiannya hanya 2% belanja pendidikan saja.

Grafik 6.3 Rerata Kontribusi DAK dan Dana Penyesuaian terhadap Belanja Urusan Pendidikan, 2009-2010



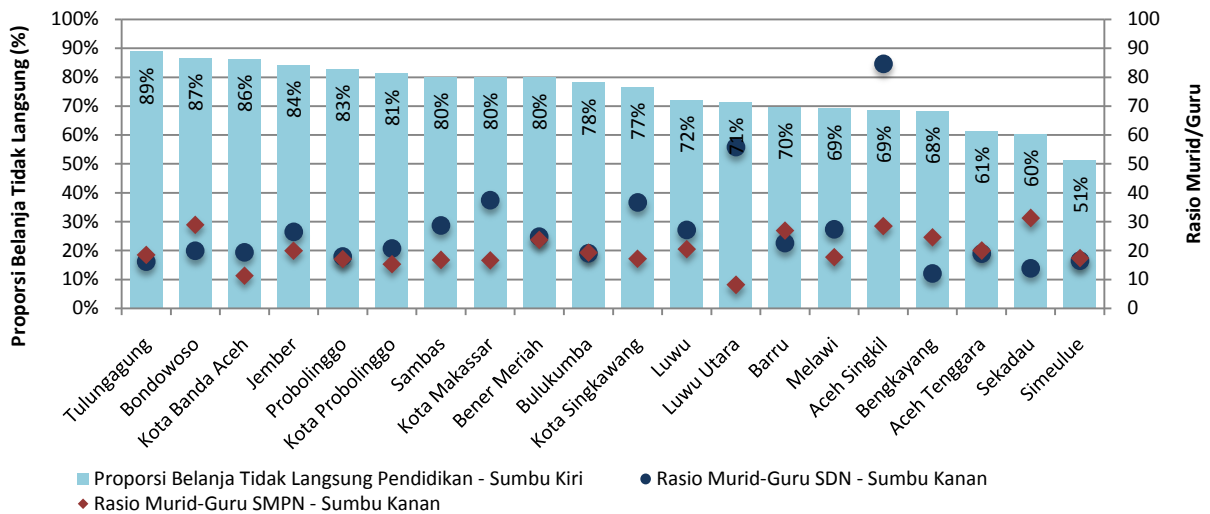
Sumber: APBD 2008-2011, DJPK dan TKP2E-DAK (BAPPENAS), diolah oleh Seknas-FITRA.

⁸ Dana Penyesuaian termasuk Dana Infrastruktur Sarana dan Prasarana, 2008 (PMK.81/PMK.07/2008), Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah 2009 dan 2010 (PMK.42/PMK.07/2009 dan PMK.118/PMK.07/2010), Tambahan Penghasilan Guru, 2009 dan 2010 (PMK.223/PMK.07/2009 dan PMK.119/PMK.07/2010), Dana Insentif Daerah, 2010 dan 2011 (PMK.198/PMK.07/2009 dan PMK.61/PMK.07/2011), Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah, 2010, Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah, 2011 (PMK.140/PMK.07/2011), Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah, 2011 (PMK.25/PMK.07/2011).

6.2 Analisis Komposisi Belanja Pendidikan dan Rasio Guru Murid

Seluruh daerah partisipan Program KINERJA mengalokasikan lebih dari separuh anggaran pendidikannya untuk belanja tidak langsung (BTL). Dalam empat tahun yang dikaji, 75% anggaran pendidikan pada daerah penelitian dialokasikan untuk BTL (belanja pegawai negeri di sektor pendidikan). Bahkan seluruh kabupaten/kota di Jawa Timur mengalokasikan lebih dari 80% alokasi belanja pendidikannya untuk BTL. Sebaliknya, enam kabupaten di Aceh dan Kalbar mengalokasikan kurang dari 70% belanja pendidikan untuk BTL.

Grafik 6.4 Rerata Proporsi Belanja Tidak Langsung Urusan Pendidikan (2008-2011) dan Rasio Murid/Guru Tetap SDN dan SMPN (2008/2009)



Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu 2008-2011, Data Pokok Pendidikan 2008/2009 (Kemdikbud). diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Alokasi BTL yang tinggi tidak selalu membuat rasio murid/guru yang rendah. Secara keseluruhan, rerata rasio murid-guru tetap di 20 kabupaten/kota KINERJA mencapai 32 murid/guru tetap (SD) dan 26 untuk SMP. Kelima daerah KINERJA di Jatim yang alokasi BTL-nya tinggi memang mempunyai rasio murid/guru tetap yang relatif baik, kurang dari 30. Sebaliknya, rasio murid/guru tetap di Simeulue yang BTL-nya relatif rendah pun bisa mencapai 16 murid/guru tetap SD dan 17 (SMP). Empat daerah dengan rasio murid/guru tetap SD terburuk (tertinggi), Kota Makassar, Kota Singkawang, Luwu Utara dan Aceh Singkil mengalokasikan sekitar 70%-80% belanja pendidikannya untuk BTL.

Bukan hanya guru, alokasi BTL juga cukup banyak digunakan untuk tenaga administrasi.

Berdasarkan data jumlah pegawai tetap administrasi (pegawai tetap saja) di masing-masing kabupaten/kota KINERJA, rasio antara jumlah guru yang didukungnya dan tenaga administrasi juga amat bervariasi antara daerah. Di tingkat SD, rerata 20 kabupaten/kota KINERJA mencapai 22 guru tetap untuk setiap pegawai administrasi dan di tingkat SMP reratanya sembilan guru/pegawai administrasi. Namun demikian, lima daerah di Sulsel serta Kota Probolinggo dan Sambas mempunyai rasio yang kurang dari 15 guru SD/pegawai administrasi. Di tingkat SMP, rasio guru/pegawai administrasi di Aceh Singkil, Aceh Tenggara, Probolinggo dan Kota Probolinggo, Bulukumba, dan Barro terlalu rendah, di bawah lima guru/pegawai.

Ketimpangan rasio guru murid menunjukan persoalan pendidikan tidak terletak pada kekurangan jumlah guru, melainkan persoalan distribusi. Di dalam satu provinsi, misalnya Aceh, setiap guru SMP bertanggung jawab atas 37 murid SMP dan satu guru SD untuk 98 murid SD, sementara di kota Banda Aceh, rasio murid/guru 12 untuk SMP dan 20 untuk SD. Walaupun tidak

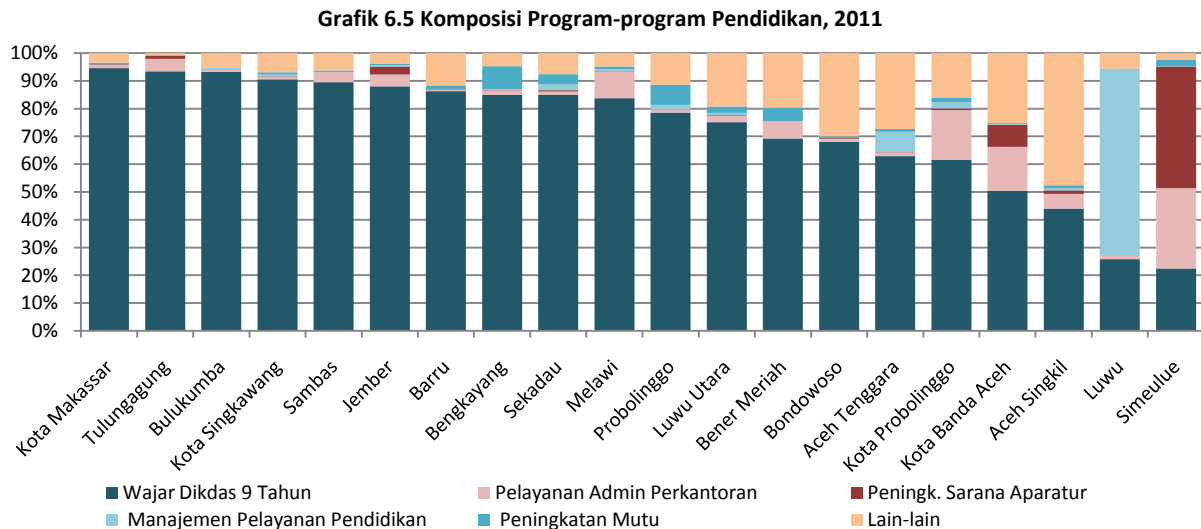
dapat diidentifikasi dalam studi ini, distribusi guru di dalam satu kabupaten/kota juga mungkin tidaklah merata antara ibukota kabupaten dengan daerah yang relatif terpencil. Selain itu, ada juga kemungkinan ketimpangan guru antar jenjang sekolah, Contoh cukup ekstrim terjadi di Luwu Utara, di mana rasio murid/guru tingkat SMP hanya delapan (terjadi kelebihan guru), sementara terjadi kekurangan guru pada jenjang SD, dengan rasio 74 murid untuk satu guru.

6.3 Analisis Belanja Program Pendidikan

Seluruh daerah KINERJA, kecuali Luwu, mengalokasikan lebih dari setengah Belanja Langsung (BL) pendidikan untuk program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) 9 Tahun.

Sebagian besar program Wajar Dikdas 9 Tahun ini dialokasikan untuk pembangunan atau rehabilitasi infrastruktur yang kebanyakan dibiayai oleh DAK dan Dana Penyesuaian. Selain itu, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang mulai tahun 2011 direalokasikan menjadi transfer daerah, sehingga menambah alokasi untuk program Wajar Dikdas 9 Tahun. Besarnya proporsi dana untuk program Wajar Dikdas 9 tahun ini tidak bergantung pada provinsi maupun karakteristik daerahnya. Kota Makassar, yang mestinya tidak lagi membutuhkan banyak dana untuk infrastruktur pendidikan mengalokasikan 95% BL pendidikannya untuk program ini pada tahun 2011. Sebaliknya, Aceh Singkil, Luwu, dan Simeulue yang relatif terpencil mengalokasikan kurang dari setengah BL pendidikannya untuk program Wajar Dikdas 9 Tahun pada tahun 2011.

Program Peningkatan Mutu Pendidikan dan Manajemen Pelayanan Pendidikan hanya dialokasikan dalam jumlah yang cukup signifikan di beberapa kabupaten/kota saja. Program Peningkatan Mutu Pendidikan yang merupakan salah satu prioritas nasional pembangunan sektor ini hanya dialokasikan dengan proporsi yang lebih dari 5% BL Pendidikan di Bengkayang (8%) dan Kabupaten Probolinggo (7%). Sementara itu, daerah yang mengalokasikan dana yang cukup besar untuk program Manajemen Pelayanan Pendidikan yang hanyalah Luwu (67%) dan Aceh Tenggara (7%).



Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu 2008-2011, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation

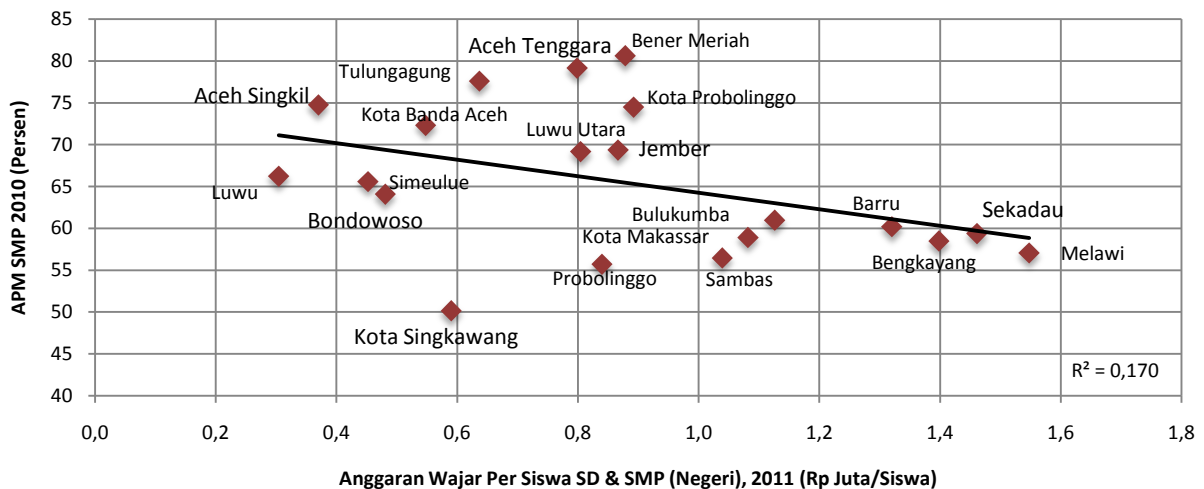
Sebaliknya, cukup banyak kabupaten/kota yang mengalokasikan BL pendidikannya untuk program-program yang tidak berkontribusi langsung terhadap peningkatan akses maupun kualitas pendidikan. Program-program seperti Administrasi Perkantoran dan Peningkatan Sarana Aparatur tentunya dibutuhkan untuk memastikan bahwa pengelolaan layanan pendidikan yang lebih

baik. Namun demikian, dengan alokasi dana BL yang reratanya hanya 25% saja, proporsi BL yang tinggi untuk program-program ini patut dipertanyakan. Di beberapa daerah seperti Simeulue, Kota Banda Aceh, dan Kota Probolinggo, alokasi dana untuk kedua program ini memakan sekitar, masing-masing 73%, 24% dan 18% BL pendidikannya.

6.4 Analisis Belanja Program Wajib Belajar 9 Tahun

Belanja Program Wajar Dikdas 9 Tahun/Siswa yang semakin tinggi tidak meningkatkan Angka Partisipasi Murni (APM). Bahkan ada kecenderungan, walaupun secara statistik tidak signifikan, bahwa daerah yang menganggarkan program Wajar Dikdas 9 Tahun per siswa yang tinggi memiliki APM SMP yang rendah. Beberapa kabupaten/kota di Aceh dan Jawa Timur (kecuali Bondowoso, Simeulue dan Probolinggo) yang mengalokasikan dana program per siswa SD dan SMP (negeri) di bawah Rp 1 juta mempunyai APM SMP yang relatif tinggi (70% atau lebih). Sebaliknya, tiga kabupaten di Kalbar – Bengkayang, Sekadau dan Melawi – serta Barru yang mengalokasikan belanja program Wajar Dikdas yang tinggi (lebih dari Rp 1,2 juta) mempunyai APM SMP yang sekitar 55%-60% saja.

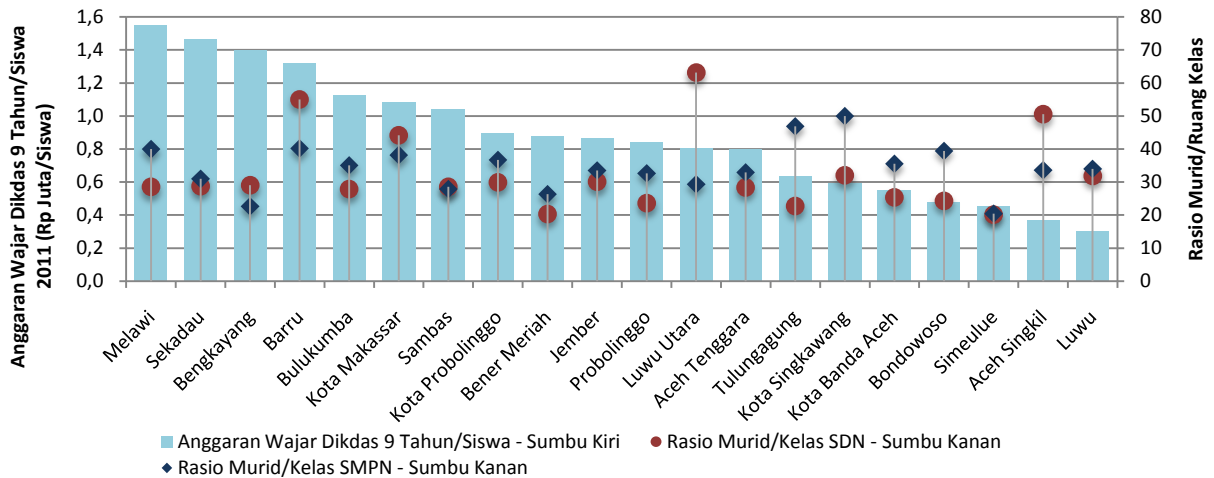
Grafik 6.6 Anggaran Program Wajar 9 Tahun Per Siswa SD dan SMP (2011) dan Angka Partisipasi Murni SMP (2010)



Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu 2008-2011, Data Pokok Pendidikan 2008/2009 (Kemdikbud), Susenas 2008-2010 (BPS) diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation

Dibandingkan dengan rasio murid/kelas, anggaran Wajar Dikdas 9 Tahun yang tinggi juga tidak selalu mengakibatkan rasio yang rendah. Berdasarkan data tahun 2010, rerata rasio murid/ruang kelas SD dan SMP (hanya sekolah negeri) di kabupaten/kota KINERJA mencapai 32 siswa/kelas SD dan 34 siswa/kelas SMP. Beberapa daerah dengan rasio murid/kelas yang tinggi adalah Barru (SD dan SMP), Luwu Utara, Kota Makassar, dan Aceh Singkil (ketiganya khusus SD), serta Kota Singkawang dan Tulungagung (keduanya khusus SMP). Jika dilihat anggaran program Wajar Dikdas 9 Tahun/siswa, terlihat bahwa Barru mengalokasikan anggaran relatif tinggi, mencapai Rp 1,3 juta/siswa/tahun. Sebaliknya, Aceh Singkil termasuk yang terendah, dengan alokasi Rp 0,4 juta/siswa/tahun saja.

Grafik 6.7 Anggaran Program Wajar 9 Tahun Per Siswa SD dan SMP (Negeri) 2011 dan Rasio Murid/Kelas SD Negeri dan SMP Negeri (2008/2009)



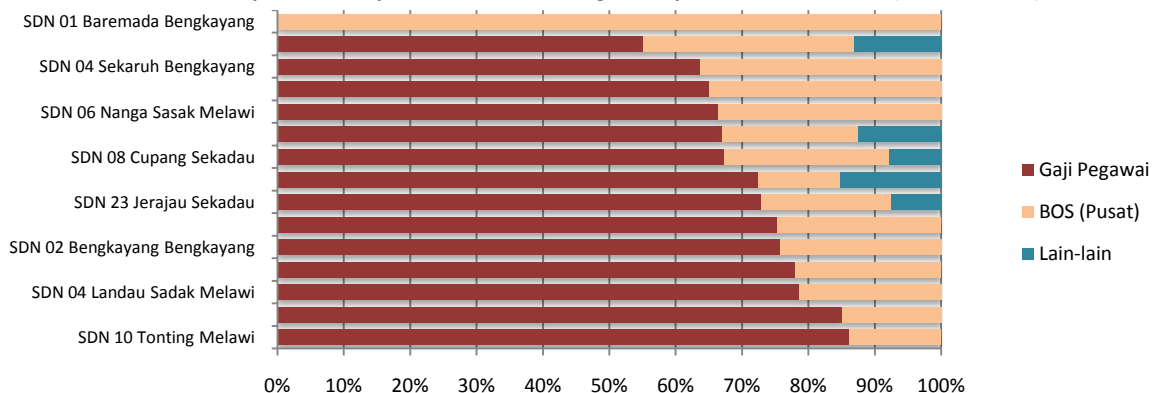
Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu 2008-2011, Data Pokok Pendidikan 2008/2009 (Kemdikbud), diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

6.5 Analisis Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah

Analisis Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) dilakukan pada 15 sekolah di tiga kabupaten di Kalbar. Di masing-masing kabupaten, Melawi, Bengkayang, dan Sekadau, diambil contoh kasus masing-masing lima sekolah. Adapun RAPBS yang dianalisis adalah tahun 2011.

Gaji pegawai merupakan komponen pendapatan (dan belanja) utama di hampir seluruh daerah. Di luar SDN 01 Baremada (Bengkayang) yang tidak memasukkan gaji PNS-nya ke dalam APBS, rerata gaji PNS terhadap keseluruhan pendapatan di 14 sekolah lainnya mencapai 72%, bahkan di dua sekolah, SDN 03 Kawan (Bengkayang) dan SDN 10 Tonting (Melawi) mencapai sekitar 85%-86% dari keseluruhan pendapatan.

Grafik 6.8 Komposisi Pendapatan 15 Sekolah di Tiga Kabupaten di Kalbar, 2011 (dalam Persen)



Sumber: RAPBS 2011 15 Sekolah di Tiga Kabupaten di Kalbar, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

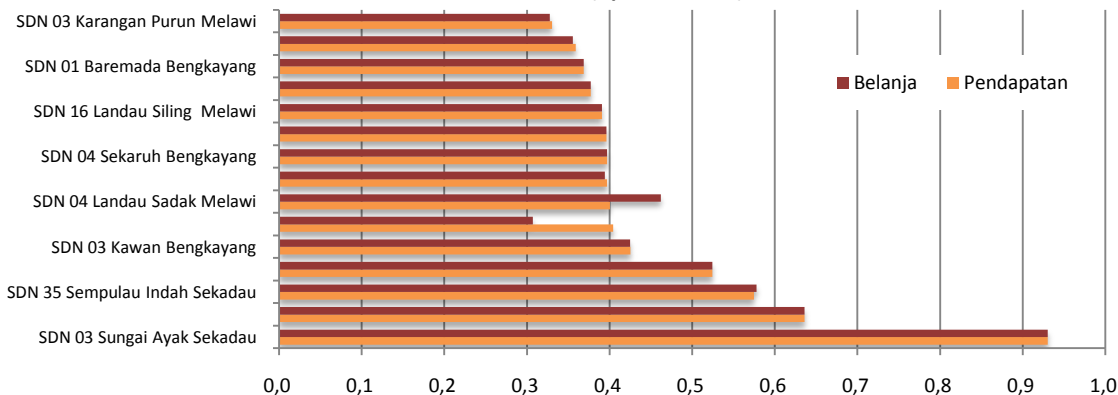
Selain lima sekolah di Sekadau, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dialokasikan pemerintah pusat merupakan sumber pendapatan non-gaji pegawai satu-satunya. BOS merupakan program yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat sejak tahun 2005 yang ditujukan untuk percepatan pencapaian program wajar 9 tahun, pada tahun 2009 terjadi perubahan orientasi BOS dari

akses menuju peningkatan kualitas⁹. BOS ini merupakan sumber pendapatan satu-satunya di 10 sekolah di luar Sekadau. Lima sekolah di Sekadau memperoleh pendapatan lain di luar BOS dan gaji PNS yang jumlahnya cukup signifikan, berkisar antara 8% sampai 15% pendapatan sekolah. Pendapatan lain-lain ini, mestinya bersumber dari pemda kabupaten Sekadau, mencakup BOS daerah, kesejahteraan pegawai, sertifikasi, dan lain-lain.

Jika gaji PNS tidak diperhitungkan, sebagian besar sekolah berpendapatan antara Rp 0,33-0,66 juta/siswa/tahun. Secara umum, pendapatan lima sekolah di Sekadau relatif lebih tinggi daripada sepuluh sekolah di dua kabupaten lainnya. SDN 03 Sungai Ayak (Sekadau) mempunyai pendapatan sekolah yang jauh lebih tinggi daripada sekolah lainnya, mencapai Rp 0,93 juta/siswa pada tahun 2011.

Kecuali dua sekolah, RAPBS belanja sekolah tidak jauh berbeda dengan pendapatannya. SDN Landak Sadau (Melawi) anggaran belanjanya lebih Rp 7,1 juta daripada pendapatannya, sehingga jika dibagi per siswa, RAPBS-nya pada tahun 2011 defisit Rp 61,5 ribu. Sebaliknya, anggaran belanja SDN 08 Cupang Sekadau lebih rendah Rp 24,0 juta daripada pendapatannya, atau surplus Rp 97,2 ribu/siswa. Sementara itu, enam sekolah lainnya merencanakan surplus/defisit yang kurang dari Rp 3.400/siswa dan tujuh sekolah lainnya merencanakan anggaran yang berimbang.

Grafik 6.9 Pendapatan dan Belanja Sekolah (non Gaji PNS) per Siswa di 15 Sekolah di Tiga Kabupaten di Kalbar, 2011 (Rp Juta/Siswa)



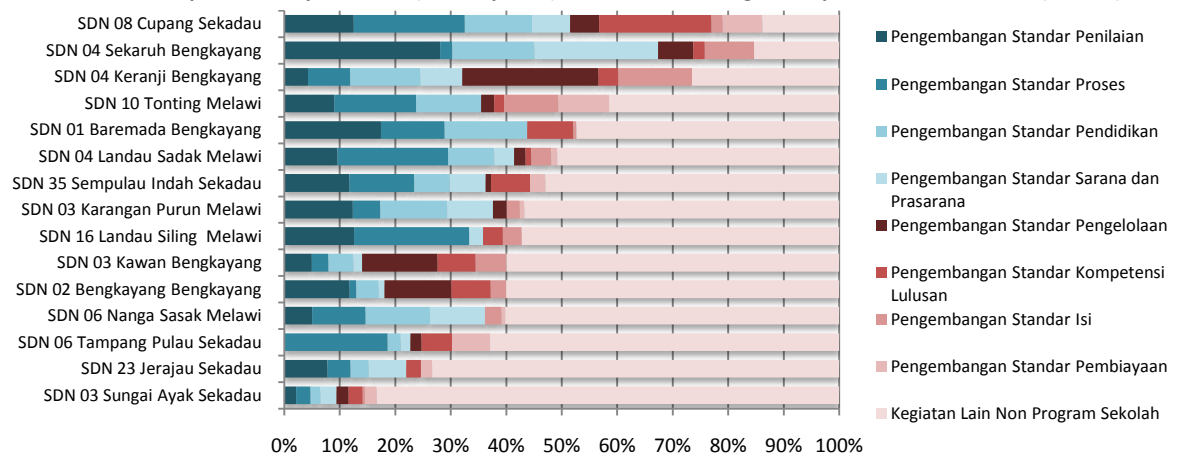
Sumber: RAPBS 2011 15 Sekolah di Tiga Kabupaten di Kalbar, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

Catatan: Tidak termasuk gaji PNS; Berdasarkan harga berlaku.

Di luar belanja gaji, komposisi belanja program pada RAPBS antar sekolah berbeda dengan sekolah lainnya, kecuali di Kabupaten Melawi. Kelima sekolah di Melawi memiliki sembilan pengelompokan belanja program pada RAPBS-nya, yakni; pengembangan standar isi, standar proses, standar kompetensi lulusan, standar pengelolaan, standar pendidikan, standar pembiayaan, sarana dan prasarana, serta kegiatan lain non program sekolah. Setiap program tersebut diuraikan kembali dengan rincian kegiatan. Sementara sekolah di dua kabupaten lainnya, memiliki komposisi belanja RAPBS yang berbeda-beda. Terdapat sekolah yang membuat kategori berdasarkan klasifikasi ekonomi (pegawai, barang/jasa, modal, lainnya), namun juga ada sekolah yang menyusun berdasarkan rincian kegiatan. Hal ini menggambarkan belum adanya standar akuntansi dalam RAPBS yang dapat menyulitkan konsolidasi dari laporan RAPBS dan ketepatan peruntukan atau efektivitas alokasi dari belanja RAPBS pada setiap sekolah.

⁹ Lihat, <http://bos.kemdikbud.go.id/home/about>, diakses Selasa, 1 Mei 2012.

Grafik 6.10 Komposisi Belanja Sekolah (non Gaji PNS) di 15 Sekolah di Tiga Kabupaten di Kalbar, 2011 (Persen)



Sumber: RAPBS 2011 15 Sekolah di Tiga Kabupaten di Kalbar, diolah oleh Seknas FITRA dan The Asia Foundation.

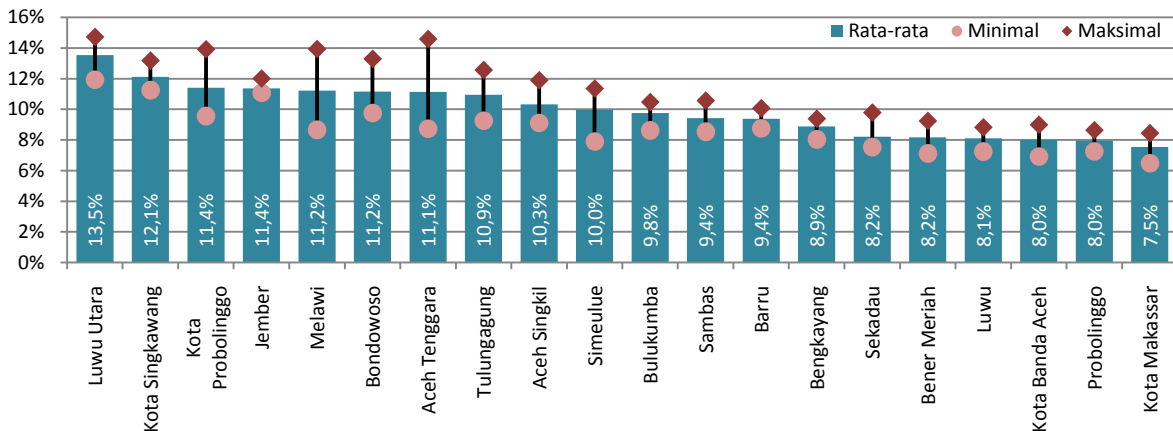
Catatan: Tidak termasuk gaji PNS; Berdasarkan harga berlaku.

VII. ANALISIS ANGGARAN URUSAN KESEHATAN

7.1 Analisis Belanja Kesehatan

Berdasarkan rencana anggaran (APBD-M), lebih dari setengah daerah KINERJA mengalokasikan anggaran kesehatan kurang dari 10% pada tahun 2008-2011. Undang-undang (UU) No. 36/2009 tentang Kesehatan mengamanatkan anggaran kesehatan dialokasikan 10% APBD di luar belanja pegawai. Namun demikian, bahkan jika anggaran belanja pegawai dimasukkanpun, 11 kabupaten/kota partisipan KINERJA belum mengalokasikan belanja urusan kesehatannya 10% atau lebih. Di antara 11 daerah ini, Bengkayang, Sekadau, Bener Meriah, Luwu, Kota Banda Aceh, Probolinggo, dan Kota Makassar belanja kesehatannya tidak pernah mencapai 10% total belanja dalam periode 2008-2011, Sebaliknya, Luwu Utara, Kota Singkawang dan Jember merupakan tiga daerah KINERJA yang secara konsisten mengalokasikan lebih dari 10% belanja daerahnya untuk urusan kesehatan dalam period yang sama.

Grafik 7.1 Proporsi Belanja Urusan Kesehatan terhadap Belanja Daerah, 2008-2011 (dalam Persen)



Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu, diolah oleh Seknas FITRA.

Keterangan: Berdasarkan APBD-M untuk seluruh tahun yang dikaji.

Proporsi anggaran kesehatan relatif stagnan dalam periode 2008-2011, pada tahun 2011 pun masih ada 11 kabupaten/kota yang belum mengalokasikan anggaran urusan kesehatan 10% atau lebih. Secara keseluruhan wilayah kerja KINERJA, terjadi sedikit peningkatan alokasi anggaran kesehatan dari rerata 9,3% pada tahun 2008 menjadi 10,2% (2009). Namun, proporsi ini tidak banyak berubah pada dua tahun berikutnya, dengan rerata 10,1%. Pada tahun 2011, empat kabupaten di Kalbar, Aceh Singkil, Bener Meriah dan Kota Banda Aceh di Aceh, Barru, Luwu dan Kota Makassar di Sulsel, dan Probolinggo di Jatim belum mengalokasikan kurang dari 10% anggarannya untuk sektor kesehatan.

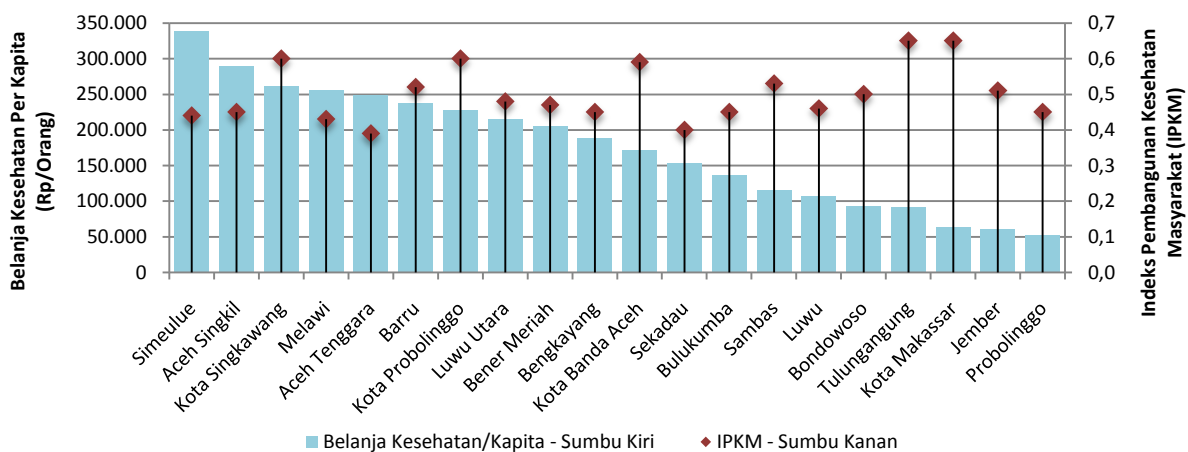
Jika dibagi dengan jumlah penduduk, variasi anggaran kesehatan per kapita sangat tinggi.

Keempat kabupaten KINERJA di Jatim serta Kota Makassar mempunyai anggaran kesehatan per kapita yang sangat rendah, rerata 2008-2011 kurang dari Rp 100.000/orang. Dengan proporsi anggaran kesehatan terhadap belanja daerah yang rendah di Probolinggo dan Kota Makassar (lihat **Grafik 7.1**), realokasi anggaran ke sektor kesehatan sangat penting untuk dilakukan di kedua daerah ini.

Sebaliknya, Simeulue dan Aceh Singkil di Provinsi Aceh – keduanya berpenduduk relatif sedikit – mengalokasikan anggaran kesehatan per kapita yang tinggi, lebih dari Rp 280.000/orang.

Beberapa daerah memiliki Indeks Pembangunan Kesehatan Masyarakat (IPKM)¹⁰ rendah dan juga mengalokasikan anggaran kesehatan yang rendah. Berdasarkan alokasi anggaran per kapita, beberapa kabupaten seperti Sekadau, Bulukumba, Luwu, dan Probolinggo mempunyai IPKM yang relatif rendah (di bawah 0,5), namun komitmen pemda untuk mengalokasikan anggaran yang lebih bagi sektor kesehatannya masih rendah juga, rerata anggaran kesehatan per kapitanya masih di bawah Rp 200.000. Jika dilihat proporsi anggaran kesehatan terhadap keseluruhan belanjapun keempat kabupaten ini pun masih di bawah 10%. Sementara itu, empat kabupaten lain dengan IPKM di bawah 0,5 – Simeulue, Aceh Singkil, Melawi, dan Aceh Tenggara –sudah mengalokasikan anggaran kesehatan per kapita yang relatif tinggi (minimal sekitar Rp 250.000).

Grafik 7.2 Rerata Urusan Anggaran Kesehatan per Kapita 2008-2011 dan Indeks Pembangunan Kesehatan Masyarakat (2009)



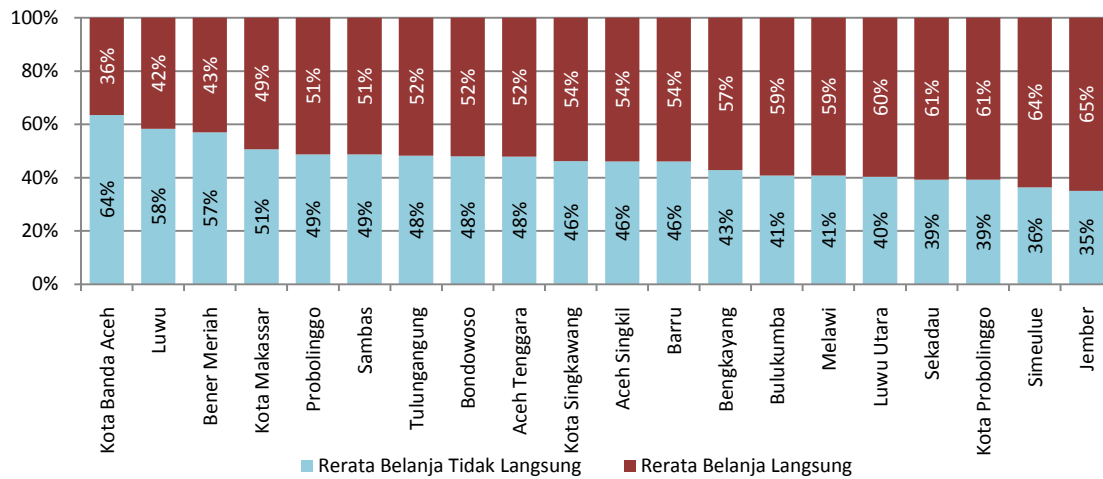
Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu, Hasil Sensus Penduduk 2010 (BPS) dan IPKM 2009 (TNP2K), diolah oleh Seknas FITRA.

Keterangan: Berdasarkan APBD-M (harga konstan 2008) untuk seluruh tahun yang dikaji.

Berbeda dengan alokasi belanja sektor pendidikan, proporsi belanja langsung-tidak langsung sektor kesehatan relatif lebih seimbang. Berdasarkan rerata 2008-2011, alokasi belanja langsung di wilayah KINERJA mencapai 54%, dengan sisanya dialokasikan untuk belanja pegawai sektor kesehatan, termasuk tenaga medis. Dengan demikian, tidak satupun daerah KINERJA yang sepenuhnya mengikuti ketentuan UU No. 36/2009 untuk mengalokasikan anggaran kesehatan lebih dari 10% untuk belanja langsung saja. Empat daerah yang mengalokasikan lebih dari setengah belanja kesehatannya untuk belanja pegawai sektor kesehatan adalah Kota Banda Aceh, Luwu, Bener Meriah, dan Kota Makassar. Seperti digambarkan **Grafik 7.1**, keempat daerah ini proporsi belanja kesehatan terhadap keseluruhan belanjanya relatif rendah.

¹⁰ IPKM adalah indikator komposit yang dirumuskan dari 24 indikator kesehatan berdasarkan data kesehatan berbasis komunitas, yaitu: Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas); Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas); dan Survei Potensi Desa (Podes). IPKM digunakan untuk mengukur kemajuan pembangunan pada bidang kesehatan dan mendukung efektivitas intervensi pada bidang kesehatan.

Grafik 7.3 Proporsi Belanja Langsung dan Tidak Langsung, Rerata 2008-2011



Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu, diolah oleh Seknas FITRA.

Keterangan: Berdasarkan APBD-M untuk seluruh tahun yang dikaji.

Terdapat variasi cakupan layanan – dari segi penduduk dan wilayah – tenaga medis yang sangat tinggi antarwilayah. Tenaga medis (dokter umum dan spesialis) di Bengkayang, Sambas, Sekadau, Luwu dan Luwu Utara harus melayani lebih dari 10.000 penduduk dengan wilayah kerja lebih dari 120 km². Kondisi paling ekstrim terjadi di Sekadau yang hanya memiliki tiga dokter umum (tidak ada dokter spesialis) pada tahun 2009. Rerata masing-masing dokter harus melayani lebih dari 60.000 penduduk di lebih dari 1.800 km². Walaupun dari segi luas wilayah layanan seorang tenaga medis di Probolinggo relatif rendah, jumlah penduduk yang harus dilayani seorang dokter di sana mencapai lebih dari 15.000 orang. Sebaliknya, rerata rasio penduduk dan luas wilayah per tenaga medis di Kota Banda Aceh dan Kota Makassar merupakan yang terendah di antara lokasi KINERJA, masing-masing kurang dari 2.000 orang dan 0,5 km².

Berdasarkan data di tiga provinsi (kecuali Kalbar), cakupan layanan perawat/bidan di Sulsel merupakan yang tertinggi. Untuk perawat/bidan, ada kecenderungan cakupan layanan yang mirip antara kabupaten/kota KINERJA di dalam satu provinsi. Seorang perawat/bidan di daerah di Sulsel harus melayani lebih dari 1.800 orang dengan luas wilayah lebih dari 13 km² (kecuali di Kota Makassar). Sebaliknya, seorang perawat/bidan di wilayah KINERJA di Aceh hanya perlu melayani kurang dari 1.000 penduduk, walaupun cakupan geografisnya relatif luas. Perawat/bidan di Jatim mempunyai rerata wilayah kerja yang relatif rendah, tetapi rerata penduduk yang harus dilayani relatif tinggi.

Tabel 7.1 Rasio Penduduk dan Luas Wilayah Dibandingkan Kabupaten/Kota

Kabupaten/Kota	Penduduk Per Tenaga Medis (orang)	Penduduk Per Perawat/Bidan (orang)	Luas Wilayah Per Tenaga Medis (Km2)	Luas Wilayah Per Perawat/Bidan (Km2)
Aceh Singkil	3,525	402	75.41	8.61
Aceh Tenggara	3,726	380	88.15	8.98
Bener Meriah	5,540	495	85.85	7.68
Simeulue	2,361	326	62.50	8.64
Kota Banda Aceh	1,568	971	0.43	0.27
Tulungagung	4,669	1,183	5.34	1.35
Jember	6,001	1,564	8.42	2.20
Bondowoso	7,593	1,085	16.08	2.30
Probolinggo	15,428	1,853	23.90	2.87
Kota Probolinggo	2,893	611	0.69	0.15

Kabupaten/Kota	Penduduk Per Tenaga Medis (orang)	Penduduk Per Perawat/Bidan (orang)	Luas Wilayah Per Tenaga Medis (Km2)	Luas Wilayah Per Perawat/Bidan (Km2)
Bengkayang	21,479	Tidak Ada Data	539.63	Tidak Ada Data
Sambas	12,100	Tidak Ada Data	155.99	Tidak Ada Data
Sekadau	60,459	Tidak Ada Data	1,814.77	Tidak Ada Data
Melawi	8,163	Tidak Ada Data	483.67	Tidak Ada Data
Kota Singkawang	5,646	Tidak Ada Data	15.27	Tidak Ada Data
Bulukumba	9,399	4,486	27.49	13.12
Barru	7,900	1,864	55.94	13.20
Luwu	13,315	2,219	120.01	20.00
Luwu Utara	10,272	2,591	267.95	67.59
Kota Makassar	1,815	3,600	0.24	0.47

Sumber: Bank Data Kementerian Kesehatan (2007-2008), Sensus Penduduk 2010 (BPS), dan Kalimantan Barat Dalam Angka 2010

Keterangan: Data jumlah perawat/bidan di Kalbar tidak tersedia. Daerah yang diberi warna (*shaded*) mempunyai cakupan layanan yang tinggi.

Sebagian besar daerah KINERJA dengan beban layanan tenaga medis, perawat dan bidan yang tinggi mengalokasikan belanja kesehatan yang relatif rendah. Jika dibandingkan dengan proporsi belanja kesehatan terhadap keseluruhan belanja (lihat **Grafik 7.1**), dari delapan daerah yang tenaga medis dan/atau bidannya mempunyai beban layanan yang relatif tinggi (lihat daerah yang diberi warna pada **Tabel 7.1**), hanya Luwu Utara yang mengalokasikan lebih dari 10% belanjanya untuk urusan kesehatan. Demikian juga halnya dengan belanja kesehatan per kapita (**Grafik 7.2**), enam daerah mempunyai nilai rerata 2008-2011 yang rendah, hanya Bengkayang dan Luwu Utara yang relatif sedang. Jika dibandingkan dengan proporsi belanja langsung-tidak langsung (**Grafik 7.3**), Probolinggo, Luwu dan Kota Makassar sudah mengalokasikan belanja tidak langsung yang relatif tinggi, sementara Sekadau dan Luwu Utara rendah yang mungkin perlu ditingkatkan lagi untuk meningkatkan jumlah tenaga medis dan perawat/bidan di sana.

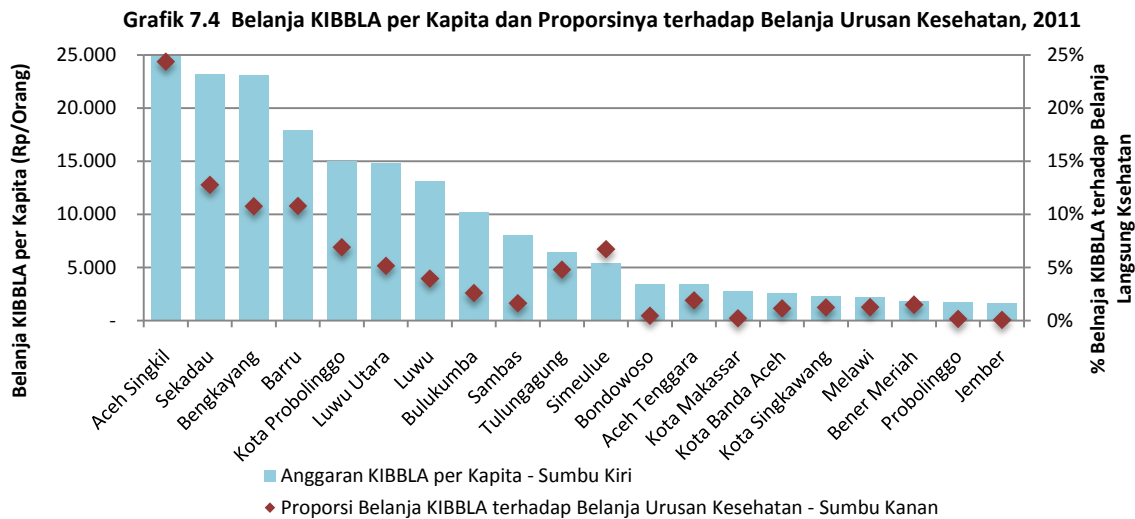
7.2 Analisis Anggaran Program Kesehatan Ibu, Bayi Baru Lahir dan Anak (KIBBLA)

Kesehatan Ibu, Bayi Baru Lahir dan Anak (KIBBLA) merupakan prioritas utama pembangunan sektor kesehatan. Menurunkan angka kematian ibu (AKI) dan bayi (AKB) merupakan dua dari delapan tujuan *Millenium Development Goals* (MDGs) yang harus dicapai pada tahun 2015. Dalam laporan pencapaian target MDGs yang dirilis Bappenas tahun 2010, menurunkan AKI memperoleh status “memerlukan perhatian khusus”, karena dikhawatirkan tidak akan mencapai target pada tahun 2015. Oleh karena itu, komitmen APBD dalam program KIBBLA sangat diperlukan agar Indonesia dapat melakukan akselerasi target penurunan AKI.

Berdasarkan APBD-M 2011, belanja untuk kegiatan-kegiatan KIBBLA belum mendapatkan perhatian pemda peserta KINERJA. Secara rerata, 20 kabupaten/kota KINERJA hanya mengalokasikan 4,9% dari belanja kesehatannya untuk kegiatan-kegiatan KIBBLA. Setengah wilayah KINERJA mengalokasikan kurang dari 2% belanja kesehatannya untuk KIBBLA. Hanya empat daerah (Aceh Singkil, Sekadau, Bengkayang dan Barru) yang mengalokasikan lebih dari 10% belanja kesehatannya untuk Program KIBBLA, dengan Aceh Singkil mencapai 24%.

Tidak satupun daerah yang mengalokasikan program KIBBLA sesuai dengan standar program KIBBLA per kapita. Sesuai dengan hasil penelitian di Bappenas pada tahun 2009, alokasi anggaran program KIBBLA per kapita yang layak adalah sebesar Rp 65 ribu (Rp 74 ribu dalam harga berlaku tahun 2011), sementara rerata daerah KINERJA hanya mengalokasikan dana untuk KIBBLA sebesar Rp 9 ribu. Aceh Singkil, Sekadau, dan Bengkayang –dibandingkan kabupaten/kota KINERJA lain mengalokasikan belanja KIBBLA yang relatif tinggi – hanya mencapai sepertiga dari perkiraan

tersebut. Sebaliknya, sebelas kabupaten/kota KINERJA mengalokasikan kurang dari 10% perkiraan biaya minimal tersebut.

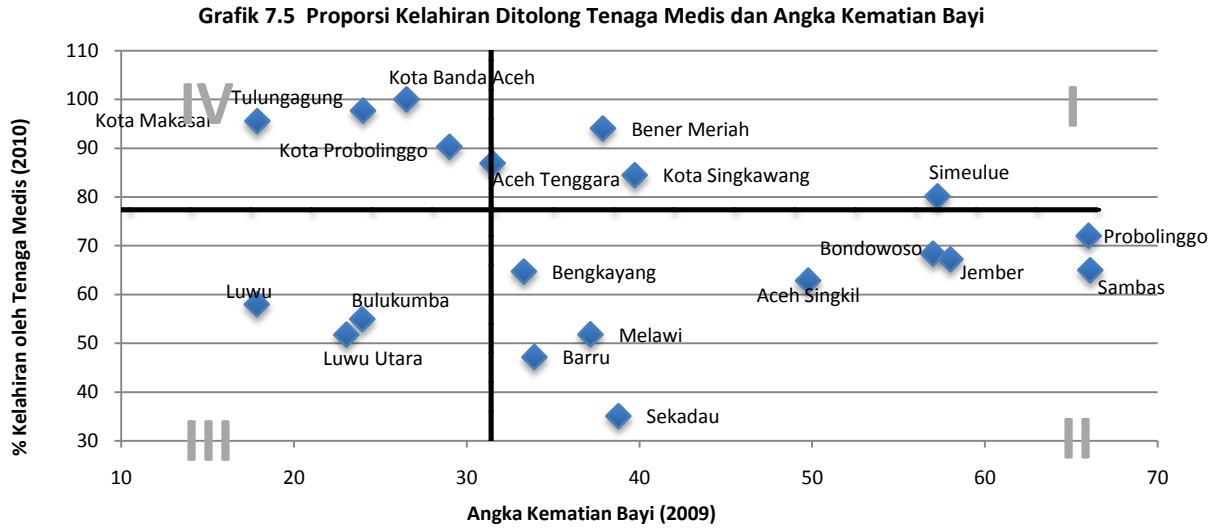


Sumber: APBD-M 2011, Sensus Penduduk 2010 (BPS), diolah oleh Seknas FITRA.

Keterangan: Berdasarkan harga berlaku.

Seperti terlihat pada Grafik 7.5, hampir setengah daerah KINERJA memiliki angka kematian bayi (AKB) di atas rerata nasional (31,4) dan persentase kelahiran ditolong tenaga medis di bawah rerata nasional (77,3%). Secara umum, kelahiran yang ditolong tenaga medis diharapkan dapat mengurangi AKB. Namun demikian, dari 20 daerah KINERJA, kecenderungan tersebut tidak signifikan secara statistik. Sembilan daerah KINERJA – termasuk empat di Kalbar dan tiga di Jatim – tingkat kelahiran yang ditolong tenaga medisnya rendah dan AKB-nya relatif tinggi (kudaran II dalam **Grafik 7.5**). Di antara sembilan daerah ini, Barru, Bengkayang, Sekadau, Sambas dan Probolinggo merupakan yang mengalokasikan belanja kesehatannya di bawah 10% keseluruhan belanjanya (**Grafik 7.1**). Dari segi anggaran untuk kegiatan-kegiatan KIBBLA, Melawi, Bondowoso, Jember, dan Probolinggo diidentifikasi sebagai daerah yang memiliki anggaran KIBBLA per kapita yang rendah (lihat **Grafik 7.4**)

Empat daerah KINERJA memiliki proporsi kelahiran dengan pertolongan tenaga medis relatif tinggi, tetapi tingkat AKB-nya masih tinggi. Tiga di antara daerah ini berlokasi di Aceh –Aceh Tenggara, Bener Meriah, dan Simeulue – serta Kota Singkawang di Kalbar. Pemda empat daerah ini perlu melihat kembali penyebab kematian bayi yang tinggi, selain tentunya meningkatkan proporsi kelahiran yang dibantu tenaga medisnya. Dari segi anggarannya, dua di antara empat kabupaten – Simeulue dan Bener Meriah – mengalokasikan kurang dari 10% anggaran 2008-2011 untuk sektor kesehatan (**Grafik 7.1**). Dari segi anggaran KIBBLA-nya, keempat daerah mempunyai alokasi dana yang relatif rendah, kurang dari Rp 6 ribu per kapita (**Grafik 7.4**).



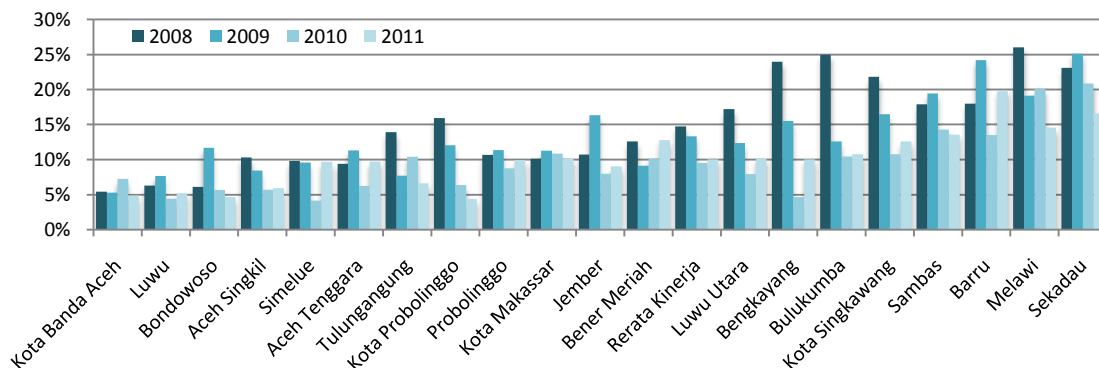
Sumber: Indikator Kesejahteraan Daerah (TNP2K, 2011), diolah oleh Seknas FITRA.

VIII. ANALISIS ANGGARAN URUSAN PEKERJAAN UMUM

8.1 Analisis Belanja Urusan Pekerjaan Umum

Proporsi belanja urusan Pekerjaan Umum (PU) cenderung mengalami penurunan dalam empat tahun terakhir. Di 20 kabupaten/kota peserta program KINERJA, rerata belanja PU menurun dari 14,7% belanja daerah pada tahun 2008, menjadi 13,3% (2009) dan sekitar 10% pada dua tahun berikutnya. Ini mungkin diakibatkan “tekanan” belanja pegawai yang membesar dalam periode yang dikaji. Dengan harga satuan (*unit cost*) pembangunan infrastruktur yang secara umum jauh lebih tinggi daripada kegiatan-kegiatan non-infrastruktur, penurunan belanja infrastruktur ini bisa berdampak negatif pada kegiatan perekonomian masyarakat, maupun pada akses masyarakat pada layanan sektor-sektor sosial, seperti pendidikan dan kesehatan.

Grafik 8.1 Proporsi Belanja Urusan Pekerjaan Umum terhadap Belanja Daerah, 2008-2011



Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu, diolah oleh Seknas FITRA.

Keterangan: Berdasarkan APBD-M untuk seluruh tahun yang dikaji.

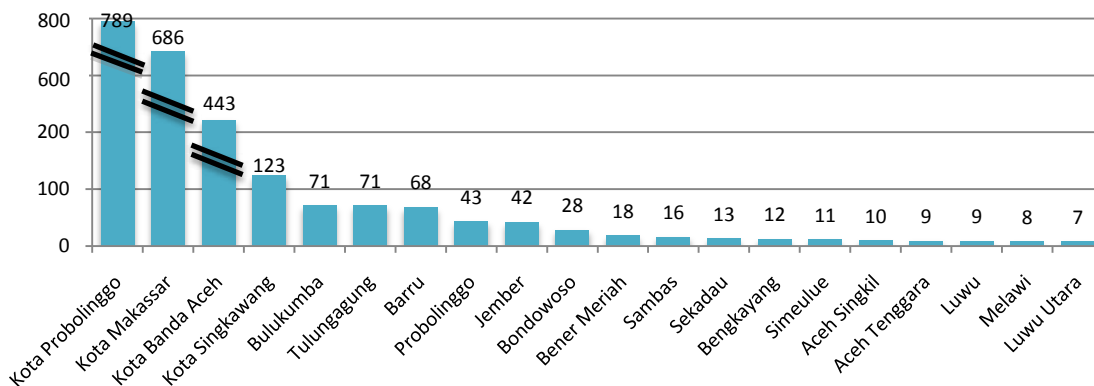
Secara umum, kabupaten/kota KINERJA di Kalbar lebih banyak mengalokasikan dana untuk urusan PU. Dalam periode empat tahun yang dikaji, rerata alokasi belanja urusan PU di lima kabupaten/kota di Kalbar lebih dari 13% keseluruhan belanjanya, walaupun kelimanya tidak mampu lepas dari penurunan alokasi. Sekadau, misalnya, pada periode 2008-2010 belanja sektor PU-nya tidak pernah turun dari 20%, tetapi hanya mengalokasikan 16,6% saja pada tahun 2011.

Sebaliknya, kabupaten/kota KINERJA di Aceh dan Jawa Timur proporsi belanja PU-nya relatif rendah. Rerata empat daerah di Aceh tidak lebih dari 10% dalam periode 2008-2011, dengan satu kabupaten lainnya, Bener Meriah, juga mengalokasikan anggaran untuk urusan PU yang lebih rendah daripada rerata kabupaten/kota KINERJA secara keseluruhan. Di Jawa Timur, rerata proporsi belanja daerah untuk urusan PU dalam periode yang sama hanya mencapai maksimum 11%. Kota Probolinggo, yang alokasi PU-nya mencapai 15,9% pada tahun 2008, hanya mengalokasikan 4,4% belanja daerahnya untuk sektor ini pada tahun 2011.

Jika dibagi dengan luas wilayahnya (sebagai pendekatan kebutuhan dana sektor PU), anggaran PU di kota jauh lebih tinggi daripada di kabupaten. Terutama di tiga kota, Probolinggo, Makassar, dan Banda Aceh, anggaran PU per luas wilayahnya mencapai lebih dari Rp 400 juta/km². Sementara

itu, seluruh kabupaten KINERJA di luar Jawa, kecuali Bulukumba dan Barru, hanya mengalokasikan kurang dari Rp 20 juta/km². Walaupun keempat kabupaten KINERJA yang berlokasi di Kalbar sudah mengalokasikan dana untuk sektor PU yang relatif lebih besar daripada daerah lainnya (lihat **Grafik 8.1**), namun wilayah yang sangat luas (rerata hampir 7.000 km² tiap daerahnya, dibandingkan dengan rerata luas kabupaten di Jatim yang hanya sekitar 2.000 km²) membutuhkan dana yang lebih besar lagi.

Grafik 8.2 Rerata Anggaran Urusan PU per Luas Wilayah (Rp Juta/km²), 2008-2011 (Harga Konstan 2008)



Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu, diolah oleh Seknas FITRA.

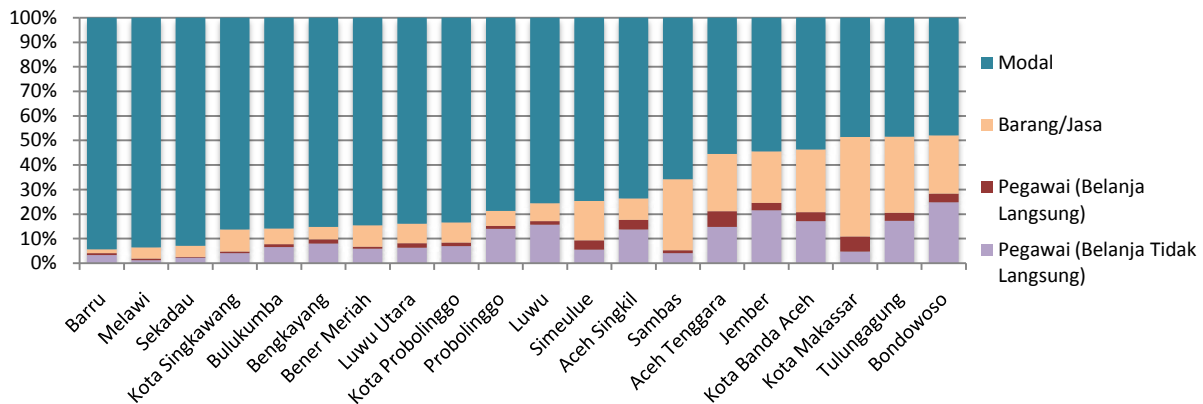
Keterangan: Berdasarkan APBD-M untuk seluruh tahun yang dikaji.

8.2 Analisis Belanja PU Berdasarkan Klasifikasi Ekonomi

Berbeda dengan sektor Pendidikan dan Kesehatan, alokasi urusan PU untuk Belanja Tidak Langsung (BTL) relatif rendah. Secara keseluruhan di kabupaten/kota KINERJA, hanya 10% belanja urusan PU pada tahun 2008-2011 yang dialokasikan untuk BTL (belanja pegawai negeri sipil/PNS). Suatu hal yang menarik adalah bahwa empat kabupaten KINERJA di Jatim sekitar 14%-25% belanja PU-nya digunakan untuk belanja pegawai (BTL). Sebaliknya, seluruh daerah KINERJA di Kalbar mengalokasikan BTL yang rendah – kecuali Bengkayang (8%), empat daerah lainnya kurang dari 5% saja. Seperti diperlihatkan **Grafik 8.1**, proporsi belanja PU terhadap belanja daerah secara keseluruhan di kelima daerah ini pun relatif tinggi.

Rendahnya BTL memberikan kesempatan untuk mengalokasikan anggaran urusan PU untuk belanja modal, walaupun di beberapa daerah belanja barang/jasa masih cukup besar. Tidak kurang dari 73% belanja urusan PU dialokasikan di 20 kabupaten/kota KINERJA untuk belanja modal. Kecuali di Sambas, seluruh daerah KINERJA di Kalbar mengalokasikan lebih dari 85% belanja PU-nya untuk belanja modal. Sebaliknya, masih terdapat tujuh daerah yang kurang dari 2/3 belanja PU yang dialokasikan untuk belanja modal, dengan belanja barang/jasa yang relatif besar, lebih dari 20% belanja PU. Yang menarik adalah bahwa di sebagian besar daerah ini juga mengalokasikan belanja pegawai – tidak langsung dan langsung – yang relatif besar. Hal ini mengindikasikan banyaknya kegiatan yang tidak diserahkan pelaksanaannya kepada pihak ketiga (kontraktor), tetapi dilaksanakan sendiri (swakelola) oleh dinas PU yang bersangkutan.

Grafik 8.3 Rerata Proporsi Belanja Urusan PU Berdasarkan Klasifikasi Ekonomi, 2008-2011



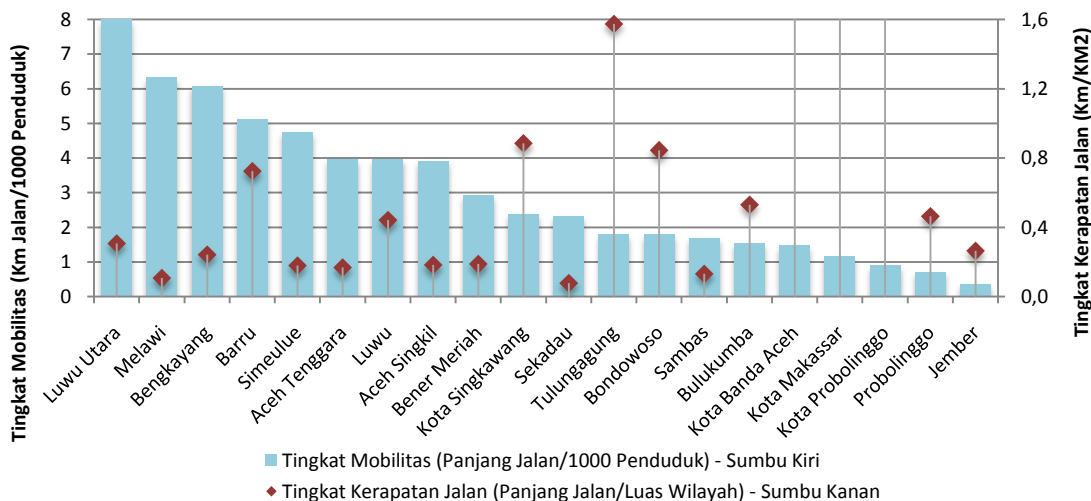
Sumber: Database APBD DJPK Kemenkeu, diolah oleh Seknas FITRA.

Keterangan: Berdasarkan APBD-M untuk seluruh tahun yang dikaji.

Dalam empat tahun yang dikaji, ada kecenderungan bahwa belanja modal semakin berkurang dan belanja pegawai (tidak langsung) meningkat. Pada tahun 2008, rerata 20 kabupaten/kota KINERJA mengalokasikan 78% belanja PU-nya untuk belanja modal. Proporsi ini terus menurun dalam dua tahun berikutnya menjadi 74% (2009) dan 68% (2010). Walaupun sedikit meningkat menjadi 70% pada tahun berikutnya, proporsi ini masih jauh di bawah kondisi pada tahun 2008 maupun 2009. Tampaknya penyebab utama menurunnya belanja modal ini adalah peningkatan belanja PNS di sektor PU. Pada tahun 2008, alokasinya hanya 6% belanja PU keseluruhan di 20 daerah KINERJA. Dalam waktu dua tahun, jumlah ini meningkat lebih dari dua kali lipat menjadi 15%. Pada tahun terakhir yang dikaji, proporsi belanja PNS ini sedikit menurun menjadi 13%, tetap lebih dari dua kali lipat proporsinya tiga tahun sebelumnya.

8.3 Analisis Belanja Program Jalan dan Jembatan

Grafik 8.4 Tingkat Mobilitas dan Kerapatan Jalan

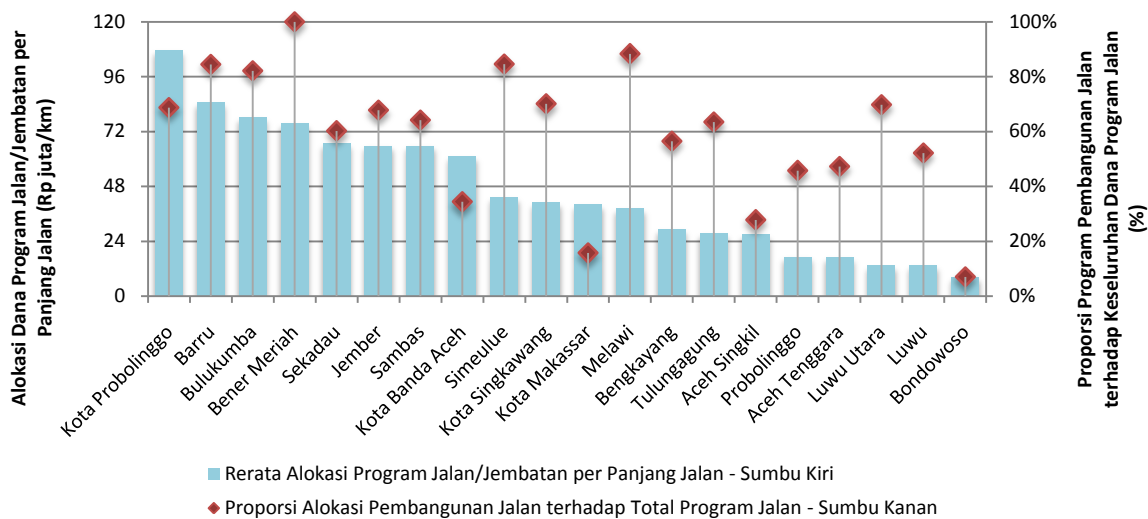


Sumber: Sensus Penduduk 2010 (BPS), Aceh Dalam Angka 2011 (BPS Aceh 2011), Kalimantan Barat Dalam Angka 2010 (BPS Kalbar 2010), dan berbagai dokumen pemda kabupaten/kota di Sulsel dan Jatim, diolah oleh Seknas FITRA.

Variasi tingkat mobilitas (panjang jalan per 1.000 penduduk) dan densitas jalan (panjang jalan per luas wilayah) daerah-daerah KINERJA sangat tinggi. Tingkat kerapatan jalan di Kota Banda Aceh, Kota Makassar, dan Kota Probolinggo masing-masing mencapai 5,4 km/km², 8,8 km/km², dan 3,8 km/km². Ini jauh lebih tinggi daripada 17 daerah KINERJA lainnya yang rata-ratanya hanya 0,4 km/km². Sebaliknya, seperti terlihat pada **Grafik 8.4**, seluruh kabupaten di Aceh dan Kalbar serta Luwu Utara hanya mempunyai jalan sepanjang kurang dari 2 km/km² wilayahnya. Namun demikian, jika panjang jalan dibandingkan dengan jumlah penduduknya, seluruh daerah di Jatim serta ketiga kota yang mempunyai kerapatan jalan yang sangat tinggi tersebut, mempunyai tingkat mobilitas yang rendah – kurang dari 2 km jalan per 1.000 penduduk.

Dibagi dengan panjang jalannya, rerata (2008-2011) belanja program-program jalan dan jembatan (pembangunan dan rehabilitasi) di daerah-daerah KINERJA tidak memiliki pola tertentu. Ketiga kota yang mempunyai tingkat kerapatan jalan yang jauh lebih tinggi daripada daerah lainnya mengalokasikan dana program-program jalan/jembatan yang sangat berbeda satu dengan lainnya – Kota Probolinggo mencapai Rp 107 juta/km jalan (tertinggi di antara 20 daerah KINERJA), sementara Kota Banda Aceh hanya Rp 61 juta/km dan Kota Makassar Rp 40 juta/km. Demikian juga halnya alokasi program jalan/jembatan berdasarkan provinsi. Di Sulsel misalnya, Barru dan Bulukumba mengalokasikan sekitar Rp 80 juta/km dan, sebaliknya, Luwu dan Luwu Utara hanya sekitar Rp 13 juta/km.

Grafik 8.5 Rerata Alokasi Program Jalan/Jembatan per Panjang Jalan dan Proporsi Alokasi Pembangunan terhadap Keseluruhan Program Jalan/Jembatan, 2008-2011 (Harga Konstan 2008)



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, Sensus Penduduk 2010 (BPS), Aceh Dalam Angka 2011 (BPS Aceh 2011), Kalimantan Barat Dalam Angka 2010 (BPS Kalbar 2010), dan berbagai dokumen pemda kabupaten/kota di Sulsel dan Jatim, diolah oleh Seknas FITRA.

Keterangan: Selain untuk tahun 2011, data anggaran 2008-2010 tidak lengkap – hanya 15, 16, dan 10 kabupaten/kota yang data anggaran program jalan/jembatannya dapat diperoleh untuk tahun 2008, 2009 dan 2010.

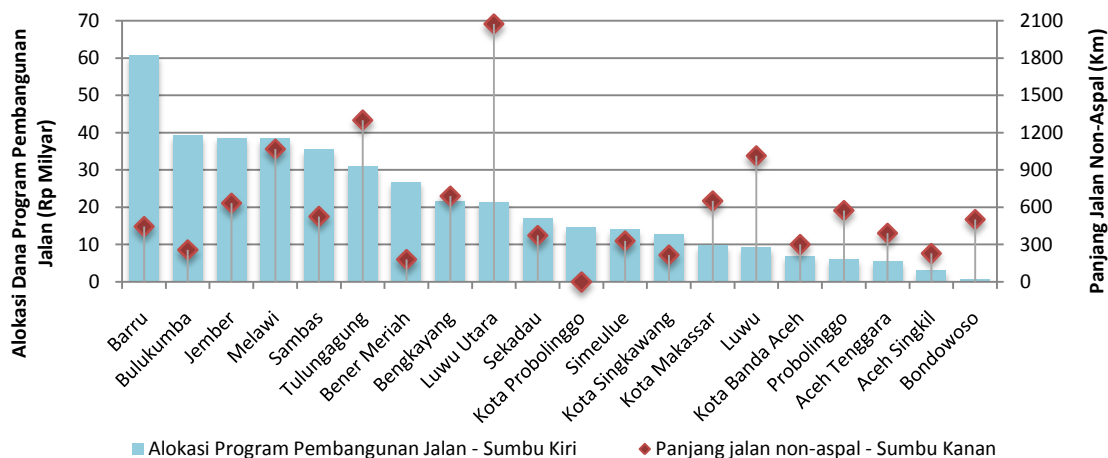
Hampir seluruh kabupaten/kota KINERJA mengalokasikan lebih banyak dana untuk pembangunan daripada rehabilitasi/pemeliharaan jalan/jembatan. Seperti diperlihatkan **Grafik 8.6**, kota yang relatif besar – dengan tingkat densitas jalan yang sudah relatif baik seperti Makassar dan Banda Aceh – memang mengalokasikan belanja pemeliharaan yang lebih besar daripada belanja pembangunan jalan/jembatan. Namun demikian, kota yang relatif kecil seperti Probolinggo dan Singkawang masih mengalokasikan lebih banyak dana untuk pembangunan daripada pemeliharaan jalan/jembatan. Untuk wilayah kabupaten, kondisi yang sama juga terjadi. Bahkan Bener Meriah, berdasarkan APBD-M 2010, tidak mengalokasikan dana rehabilitasi/pemeliharaan jalan sama sekali. Bulukumba, Barru, Simeulue dan Melawi mengalokasikan lebih dari 80% belanja program

jalan/jembatannya untuk pembangunan. Aceh Singkil, Probolinggo, Aceh Tenggara, dan Bondowoso, merupakan pengecualian, karena lebih dari setengah belanja jalan/jembatannya digunakan untuk rehabilitasi pemeliharaan.

Jika dibandingkan kebutuhannya, alokasi dana untuk anggaran pembangunan jalan di sebagian besar kabupaten/kota KINERJA masih jauh dari cukup. Bondowoso, misalnya, hanya menggunakan dana sebesar Rp 2,3 milyar pada tahun 2008 dan tidak mengalokasikan dana sama sekali pada tahun 2010 dan 2011 untuk pembangunan jalan/jembatan. Untuk membangun jalan baru mungkin tidak terlalu dibutuhkan karena densitas jalannya (lihat **Grafik 8.4**) telah mencapai 0,8 km jalan/km² wilayahnya. Namun, masih terdapat lebih dari 500 km jalan di kabupaten ini yang belum diaspal/dibeton. Aceh Tenggara dan Aceh Singkil, yang hanya mengalokasikan kurang dari Rp 6 milyar (rerata 2008-2011) untuk pembangunan jalan mempunyai densitas jalan yang relatif rendah (0,2 km/km²) yang jelas membutuhkan banyak jalan baru. Luwu Utara, dengan densitas jalan 0,3 km/km² dan lebih dari 2.000 km jalan yang belum diperkeras jelas membutuhkan jauh lebih banyak dana pembangunan jalan daripada Rp 21 milyar yang dialokasikan (rerata 2008-2011). Bahkan Barru pun, yang mengalokasikan dana pembangunan jalan tertinggi di antara kabupaten/kota KINERJA (rerata Rp 60 milyar/tahun) masih memiliki jalan yang belum beraspal sepanjang 400 km yang jelas membutuhkan dana yang lebih.

Sebaliknya, Kota Probolinggo masih mengalokasikan dana pembangunan jalan yang cukup besar, walaupun kebutuhannya minim. Berdasarkan Kota Probolinggo Dalam Angka 2011, seluruh jalan sepanjang hampir 200 km di kota ini sudah diaspal/dibeton. Kota ini juga mempunyai tingkat densitas jalan yang relatif tinggi (3,8 km/km²). Hal ini menunjukkan bahwa kebutuhan untuk peningkatan jalan maupun pembangunan jalan baru tidak terlalu mendesak. Namun demikian, pemda kota ini masih menghabiskan Rp 12,0 milyar (2008), Rp 29,4 milyar (2009) dan mengalokasikan Rp 6,4 milyar (2011) untuk pembangunan jalan.

Grafik 8.6 Rerata Alokasi Dana Program Pembangunan Jalan/Jembatan 2008-2011 (Harga Konstan 2008) dan Panjang Jalan yang Belum Diaspal (dalam kilometer)



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, Sensus Penduduk 2010 (BPS), Aceh Dalam Angka 2011 (BPS Aceh 2011), Kalimantan Barat Dalam Angka 2010 (BPS Kalbar 2010), dan berbagai dokumen pemda kabupaten/kota di Sulsel dan Jatim, diolah oleh Seknas FITRA.

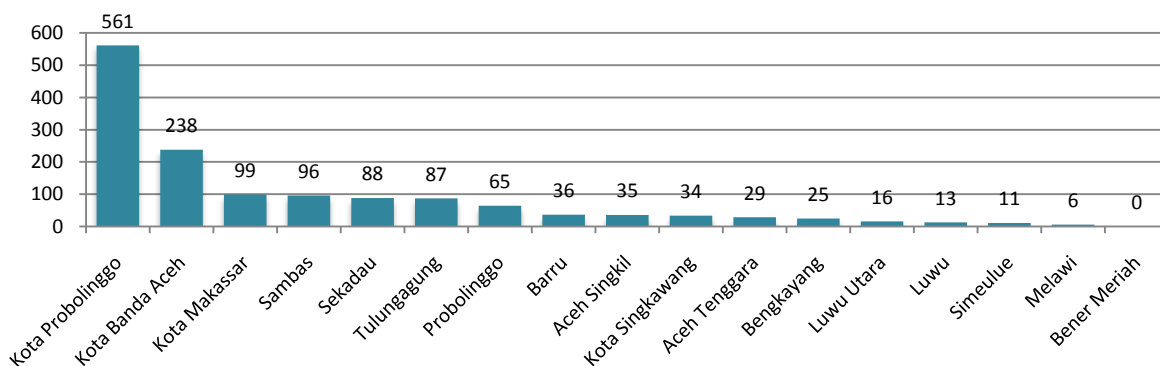
Keterangan: Selain untuk tahun 2011, data anggaran 2008-2010 tidak lengkap – hanya 15, 16, dan 10 kabupaten/kota yang data anggaran program jalan/jembatannya dapat diperoleh untuk tahun 2008, 2009 dan 2010.

Anggaran pemeliharaan jalan di sebagian besar kabupaten/kota KINERJA belum mencukupi untuk memperbaiki jalan yang rusak. Berdasarkan standar Kementerian PU, dibutuhkan dana sekitar Rp 1 milyar/km jalan untuk melakukan pemeliharaan berkala setiap tiga sampai lima tahun, atau Rp 200 juta-250 juta/km jalan/tahun, di luar biaya pemeliharaan rutin. Jika alokasi dana

program rehabilitasi/pemeliharaan jalan dibagi dengan estimasi panjang jalan yang rusak saja, terlihat bahwa terdapat 15 kabupaten/kota KINERJA (data panjang jalan rusak untuk Jember, Bondowoso, dan Bulukumba tidak dapat diidentifikasi) yang mengalokasikan kurang dari Rp 100 juta/km jalan/tahun (rerata 2008-2011). Pemda Bener Meriah, berdasarkan APBD-M 2011, tidak mengalokasikan dana sama sekali untuk pemeliharaan jalan, padahal diidentifikasi (Aceh Dalam Angka 2011) bahwa terdapat hampir 120 km jalan di sana yang rusak. Panjang jalan yang rusak di Luwu Utara, Luwu, Bengkayang, dan Melawi mencapai lebih dari 500 km. Dengan alokasi dana untuk program rehabilitasi/perbaikan jalan yang terbatas, kurang dari Rp 25 juta/km jalan/tahun dapat digunakan untuk memperbaikinya.

Jika hanya dibandingkan dengan jalan yang rusak, Kota Probolinggo dan Kota Banda Aceh sudah mengalokasikan dana pemeliharaan jalan yang cukup, tetapi tetap tidak cukup untuk menjaga kualitas jalan yang tahun 2010 kondisinya tidak rusak. Dengan panjang jalan yang rusak hanya 12 km di Kota Probolinggo dan 56 km di Kota Banda Aceh, alokasi anggaran rehabilitasi/pemeliharaan jalan tahunan sebesar masing-masing Rp 6,6 milyar dan Rp 13,3 milyar (rerata 2008-2011) sudah lebih dari perkiraan konservatif Rp 200 juta/km jalan/tahun. Namun demikian, di kedua kota ini terdapat 185 km (Probolinggo) dan 275 km (Banda Aceh) yang kondisinya tidak rusak. Secara keseluruhan, anggaran program rehabilitasi dan pemeliharaan jalan di kedua kota ini hanyalah mencapai Rp 90 juta/km jalan/tahun (Kota Probolinggo) dan Rp 40 juta/km jalan/tahun (Kota Banda Aceh) masih jauh lebih rendah daripada perkiraan konservatif tersebut.

Grafik 8.7 Rerata Alokasi Program Rehabilitasi/Pemeliharaan Jalan per Panjang Jalan Rusak 2008-2011 (Rp Juta/Km, Harga Konstan 2008)



Sumber: APBD-R 2008-2010 dan APBD-M 2011, Sensus Penduduk 2010 (BPS), Aceh Dalam Angka 2011 (BPS Aceh 2011), Kalimantan Barat Dalam Angka 2010 (BPS Kalbar 2010), dan berbagai dokumen pemda kabupaten/kota di Sulsel dan Jatim, diolah oleh Seknas FITRA.

Keterangan: Selain untuk tahun 2011, data anggaran 2008-2010 tidak lengkap – hanya 15, 16, dan 10 kabupaten/kota yang data anggaran program jalan/jembatannya dapat diperoleh untuk tahun 2008, 2009 dan 2010. Data panjang jalan rusak untuk Jember, Bondowoso dan Bulukumba tidak dapat diidentifikasi.

IX. Kesimpulan dan Rekomendasi

Secara keseluruhan, alokasi anggaran pendidikan sudah relatif besar, sementara untuk kesehatan dan pekerjaan umum (PU) masih rendah. Berdasarkan analisis belanja urusan ketiga sektor penting yang dikaji, secara umum belanja sektor pendidikan reratanya di 20 kabupaten/kota KINERJA telah mencapai 34%, dengan tidak ada satupun pemerintah daerah (pemda) yang pada tahun 2009-2011 mengalokasikan kurang dari 20% yang disyaratkan konstitusi. Sementara, rerata belanja urusan kesehatan dan PU di 20 kabupaten/kota dalam periode 2008-2011 hanyalah mencapai 10% untuk masing-masing sektor. Pada tahun 2011, masih ada 11 dan 10 kabupaten/kota KINERJA yang belanja kesehatan dan PU-nya kurang dari 10%.

Namun demikian, jika dibandingkan dengan indikator pembangunan masing-masing sektor, besar kecilnya anggaran untuk sektor pendidikan, kesehatan, dan PU masih belum menunjukkan perbedaan hasil yang signifikan, menunjukkan belum efektifnya anggaran. Dalam sektor pendidikan, pemda yang mengalokasikan anggaran program Wajib Belajar (Wajar) 9 Tahun per siswa yang besar malah cenderung memiliki angka partisipasi murni (APM) buruk. Selain itu, walaupun tidak ada indikator pembandingnya, masih sangat sedikit pemda yang mengalokasikan dana dalam jumlah yang besar untuk perbaikan mutu pendidikan. Dalam sektor kesehatan, tingginya angka kematian bayi (AKB) di enam daerah, tidak dipengaruhi tinggi rendahnya belanja kesehatan ibu, bayi baru lahir dan anak (KIBBLA) yang dialokasikan. Demikian juga dengan sektor PU, seluruh daerah tidak mengalokasikan dana yang cukup untuk memelihara jalan yang sudah ada.

Khusus untuk sektor kesehatan dan PU, diperlukan realokasi anggaran dari urusan/sektor lainnya, sementara pendapatan pemda relatif konstan dengan sumber utama dari transfer. Dari sisi pendapatan, secara riil tidak terdapat variasi yang berarti dalam empat tahun yang dikaji, kecuali di dua daerah. Sementara itu, sebagian besar pemerintah daerah masih tergantung (rerata 93%-95% keseluruhan pendapatan) pada transfer, melalui dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah (LPDS).

Dengan demikian, dari sisi pendapatan, peningkatan efektivitas transfer dari pemerintah pusat perlu mendapatkan perhatian lebih. Berdasarkan hasil studi ini, terdapat beberapa rekomendasi untuk memperbaiki efektivitas pemda dalam mengelola pendapatannya:

- **Meningkatkan alokasi dan mengurangi jenis Dana Alokasi Khusus (DAK).** Secara riil alokasi DAK secara keseluruhan di 20 kabupaten/kota KINERJA tidak mengalami perubahan yang berarti dalam empat tahun yang dikaji, sementara jenisnya bertambah dari hanya 11 pada tahun 2008 menjadi 22 pada tahun 2011 (dengan memperhitungkan “sub-sektor” seperti pelayanan dasar, rujukan dan farmasi pada DAK kesehatan). Sementara itu, masih cukup banyak urusan yang telah menjadi kewenangan daerah yang masih dilaksanakan pemerintah pusat melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- **Menjaga agar dana penyesuaian dan otonomi khusus (otsus) tidak lagi digunakan untuk “menduplikasi” DAK.** Dalam periode 2008-2011 muncul berbagai mekanisme transfer baru yang mendorong percepatan infrastruktur, dengan kriteria yang lebih tidak jelas daripada DAK, tetapi peruntukannya tidak jauh berbeda dengan DAK. Pada tahun 2010, dana

penyesuaian dan otsus berkontribusi terhadap 9% pendapatan daerah, dengan alokasi dana yang sudah “mengalahkan” DAK di 13 daerah KINERJA. Pada APBN 2012 dana percepatan infrastruktur ini memang sudah tidak ada lagi dan diharapkan dapat dihapuskan secara permanen.

- Melakukan reformasi dana perimbangan untuk lebih menciptakan insentif kepada pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi dan peningkatan pelayanan publik. Walaupun sejak tahun 2010 pemerintah pusat mulai memperkenalkan ‘Dana Insentif Daerah,’ namun jumlahnya relatif masih kecil. Sementara itu, formula DAU tidak menciptakan insentif bagi pemda untuk mengurangi pegawai maupun untuk mengurangi kemiskinan. Diperlukan adanya mekanisme insentif yang lebih terstruktur yang dapat mendorong pemda untuk melakukan berbagai reformasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, meningkatkan aktivitas perekonomian, serta mengurangi kemiskinan. Selain itu, perlu dipertimbangkan untuk mengalokasikan dana perimbangan berdasarkan kerangka pembiayaan jangka menengah (*multi-years*) untuk memudahkan perencanaan anggaran di daerah.
- Menghapuskan transfer dana ke daerah yang tidak bebas peruntukannya (“*earmarked*”) pada tahap perubahan anggaran. Hal ini terutama terkait dengan dana percepatan infrastruktur yang membesar pada periode 2008-2011 dan baru diinformasikan ke daerah pada saat perubahan anggaran. Bahkan jikapun pemda melakukan perubahan anggaran tepat waktu (Agustus-September) pada tahun berjalan, waktu yang tersedia untuk proses pengadaan dan pelaksanaan proyek-proyek yang dibiayai dana tambahan ini sudah sangat terbatas. Analisis perencanaan dan perubahan anggaran yang dilakukan dalam studi ini jelas menunjukkan bahwa hanya 83% dari belanja modal 2010 yang dapat terserap di akhir tahun.

Dari sisi belanja dan pembiayaan, pemda perlu meningkatkan efisiensi sehingga bisa direalokasi ke sektor-sektor lain seperti kesehatan dan PU. Dengan terbatasnya pendapatan daerah, di tingkat daerah fokus perlu diberikan pada peningkatan belanja dan pembiayaan, dengan beberapa rekomendasi:

- Mendorong reformasi birokrasi dan mengurangi belanja pegawai dengan signifikan. Rerata belanja pegawai di 20 kabupaten/kota KINERJA terus meningkat dari 47% (2008) menjadi 56% (2011). Hasilnya, belanja modal dan barang/jasa yang dibutuhkan untuk mendorong perekonomian dan melayani publik menyusut dari 46% (2008) menjadi 37% saja (2011). Moratorium pengangkatan pegawai negeri sipil (PNS) sebelum pemda merumuskan rencana reformasi birokrasinya perlu dipantau dengan ketat pelaksanaannya, sehingga tidak terjadi perpindahan belanja pegawai dari belanja tidak langsung (PNS) menjadi langsung (tenaga honorer), maupun menjaga agar rencana reformasi birokrasi yang disusun substantif.
- Mengurangi belanja hibah dan bantuan sosial. Kedua jenis belanja ini meningkat proporsinya sampai dengan 2010, mencapai 5% dari keseluruhan daerah. Dengan peruntukan dan proses perencanaan yang tidak jelas, kedua jenis belanja ini rentan untuk digunakan kepentingan politis yang tidak jelas relevansinya terhadap tujuan otonomi daerah. Lebih jauh lagi, seperti teridentifikasi dalam beberapa laporan audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), cukup banyak temuan yang terkait dengan peruntukan dan pertanggungjawaban belanja hibah dan bantuan sosial yang tidak tepat.
- Memperbaiki tingkat penyerapan dan pembiayaan anggaran. Tingkat penyerapan anggaran belanja modal yang memburuk – pada tahun 2008-2009 rerata realisasi belanja modal mencapai 90%-94% APBD-P, sementara pada tahun 2010 hanya 83% saja. Hal ini menyebabkan kontribusi sisa lebih penggunaan anggaran (SiLPA) terhadap belanja daerah cukup tinggi. Selain itu, beberapa daerah juga terlalu ambisius dalam membiayai belanjanya,

sehingga perlu melakukan pinjaman daerah yang sebagian besar bersifat jangka pendek (pinjaman dibayar pada tahun anggaran berikutnya) dan/atau tidak mampu menutupi defisit anggarannya dengan pembiayaan netto, sehingga terjadi 'siswa kurang penggunaan anggaran' (SiKPA) di beberapa daerah.

Di dalam masing-masing sektor, perbaikan pengalokasian anggaran dapat dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran sektoral. Di sektor pendidikan, terdapat beberapa rekomendasi, terutama bagi pemerintah dan masyarakat sipil di daerah:

- Belanja tidak langsung (BTL) pendidikan yang tinggi perlu dikaji di masing-masing daerah. BTL yang tinggi memang dibutuhkan untuk membiayai guru, terutama di tingkat SD dan SMP. Namun demikian, kecuali di beberapa daerah, rasio murid/guru di 20 daerah KINERJA relatif rendah (belum memasukkan guru honorer) dan masih ada beberapa daerah yang mempunyai tenaga administrasi yang cukup banyak juga. Pendistribusian guru yang lebih baik (antar kabupaten/kota maupun di dalam kabupaten/kota, serta antar tingkat SD dan SMP) perlu menjadi prioritas, daripada menambah jumlah guru.
- Efektivitas Program wajib belajar pendidikan dasar (Wajar Diknas) 9 tahun yang mendapatkan alokasi dana yang tinggi juga perlu mendapatkan perhatian. Analisis yang dilakukan menunjukkan bahwa daerah yang mengalokasikan program Wajar Diknas 9 Tahun yang tinggi malah cenderung mempunyai APM yang rendah, sehingga perlu dikaji lebih dalam untuk meningkatkan efektivitasnya. Selain itu, rasio murid/kelas yang mencapai sekitar 30 siswa per kelas menunjukkan bahwa di sebagian besar daerah penambahan ruang kelas tidak terlalu dibutuhkan.
- Efisiensi program-program pendidikan lainnya perlu dilakukan, terutama untuk meningkatkan mutu pendidikan. Di luar BTL pendidikan yang sudah tinggi, proporsi belanja langsung yang dialokasikan untuk Program Pelayanan Administrasi Perkantoran dan Program Peningkatan Sarana Aparatur di beberapa daerah relatif tinggi, walaupun kedua hal ini tidak secara langsung berkontribusi untuk peningkatan akses pada layanan pendidikan dan mutu pendidikan. Sebaliknya, alokasi dana untuk program peningkatan mutu pendidikan masih sangat sedikit dialokasikan di sebagian besar daerah.
- Di tingkat sekolah meningkatnya alokasi dana ke sekolah membutuhkan peningkatan sistem pengelolaan keuangan di sekolah. Berdasarkan analisis atas 15 sekolah di tiga kabupaten di Kalimantan Barat, sistem pengelolaan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) masih belum terstandarisasi dan tidak memungkinkan untuk mengonsolidasikan dan menganalisis RAPBS seluruh sekolah dalam satu kabupaten, atau lebih luas lagi. Pemerintah perlu menerapkan standar sistem pengelolaan dan akuntansi RAPBS.

Pada sektor kesehatan dan PU, selain peningkatan alokasi secara keseluruhan, terdapat beberapa rekomendasi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi belanja di masing-masing sektor.

- Di sektor kesehatan, alokasi dana untuk program-program KIBBLA perlu ditingkatkan selain peningkatan efektivitas programnya. Alokasi anggaran KIBBLA yang kurang dari sepertiga yang diperkirakan menunjukkan kebutuhan dana yang lebih besar. Lebih jauh lagi, analisis terhadap proporsi kelahiran yang ditolong tenaga medis menunjukkan bahwa masih cukup banyak daerah KINERJA yang masih lebih rendah daripada rerata nasional dan memiliki AKB yang tinggi. Analisis perhitungan rasio penduduk dan luas wilayah per dokter and per

perawat/bidan menunjukkan tingkat kebutuhan yang cukup tinggi, terutama untuk kabupaten/kota KINERJA di Kalimantan Barat dan Sulawesi Selatan.

- Di sektor PU, fokus perlu diberikan pada pemeliharaan jalan-jalan yang sudah ada daripada membangun jalan baru. Alokasi program jalan dan jembatan, baik pembangunan maupun pemeliharaan/rehabilitasi, di seluruh daerah KINERJA kurang dari setengah yang dibutuhkan untuk memelihara jalan yang sudah ada saja. Dengan demikian, peningkatan alokasi dana untuk ini merupakan satu kebutuhan. Di dalam sub-sektor jalan sendiri, sebagian besar daerah menggunakannya untuk pembangunan jalan baru daripada memelihara apa yang sudah ada. Prioritas ini perlu dibalik untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat, baik untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, maupun untuk meningkatkan akses pada layanan pendidikan dan kesehatan.



SEKNAS FITRA

Jl. Kalibatan Utara II No. 79
Pancoran Jakarta Selatan

Tel : +62 21 794 7608
Fax : +62 21 794 7608

<http://seknasfitra.org>
seknas_fitra@yahoo.com



The Asia Foundation

The Asia Foundation
PO BOX 6793 JKSRB
Jakarta 12607

Tel : +62 21 7278 8424
Fax : +62 21 720 3123

<http://asiafoundation.org>
tafindonesia@asiafound.org

Didukung Oleh :



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

